

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Le Moratoire de Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 25 Novembre 1930

PAR

P. KOSTOFF

PRÉSIDENT : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE,
Professeur.

SUFFRAGANTS : M. BASDEVANT, Professeur.
M. LAFERRIÈRE, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & Cie

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1930

A ma femme...

Le Moratoire de Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

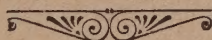
Présentée et soutenue le 25 Novembre 1930

PAR

P. KOSTOFF

PRÉSIDENT : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE,
Professeur.

SUFFRAGANTS : M. BASDEVANT, Professeur.
M. LAFERRIÈRE, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON & Cie

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



... « Je suis certain d'interpréter le vœu de mes collègues en rappelant aux deux gouvernements les obligations qui leur incombent comme membres de la Société des Nations, *leur engagement solennel en vertu de l'article 12* et les graves conséquences qui, d'après le Pacte, résulteraient de sa violation »...

(Télégramme du 23 octobre 1925 que M. Briand, en sa qualité de président du Conseil de la S. D. N., adressa aux gouvernements grec et bulgare pour les inviter à mettre fin aux hostilités commencées par suite d'un incident à la frontière gréco-bulgare).

PRÉFACE

La Société des Nations aura bientôt à s'occuper de l'adaptation de son Pacte au Pacte Briand-Kellogg, signé en 1928, à Paris, par la plupart des nations du monde et qui a pour objet *l'abolition complète de la guerre individuelle* — la guerre comme moyen de politique nationale et de justice internationale. Tout le système du Pacte de la S. D. N., concernant la guerre et la procédure pacifique de solution des conflits internationaux, devra en subir de profondes modifications, étant donné que son économie générale ne contient que « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre » et non son abolition complète. Le moment nous semble donc opportun de faire dans une étude spéciale une monographie de ce qu'on appelle « *le moratoire de guerre* », *l'interdiction temporaire de la guerre et des moyens coercitifs avant et au cours d'un essai de solution pacifique sur un conflit*.

Avec l'espoir que l'abolition complète de la guerre sera réalisée, sinon au moment présent, au moins dans un avenir proche, nous avons décrit le système déjà

vieux du Pacte de Genève, système critiqué dès sa naissance et qui n'a été accepté par une partie de ses auteurs que comme « transitoire ». Les dix années de l'existence de la Société des Nations sont pleines des péripéties d'une lutte sans relâche pour *la réforme du Pacte dans le sens d'une justice internationale mieux assurée et d'un renoncement à la guerre plus complet*. Verra-t-on bientôt la réalisation de *ce noble rêve du Protocole de Genève*, qui marqua la cinquième année de la Société des Nations ?

Espérons-le...

Paris,

le 10 Octobre 1930.

INTRODUCTION

NOTIONS GÉNÉRALES DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC. —

LES DEUX CONCEPTIONS D'ORGANISATION POLITIQUE ET
PACIFIQUE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. — L'ÉCONOMIE
GÉNÉRALE DU PACTE DE LA S. D. N. ET L'IMPORTANCE DU
« MORATOIRE DE GUERRE » DANS CETTE ÉCONOMIE.

Il n'entre pas dans le cadre restreint d'une étude spéciale sur une institution du Pacte de la Société des Nations — comme le « moratoire de guerre » — de s'occuper des grandes questions sur l'organisation politique et pacifique du monde. Nous estimons, cependant, que leur aperçu sommaire nous sera très utile pour placer l'institution envisagée à sa véritable place dans le droit international public et dans le système du Pacte de la S. D. N.

Les Etats sont comme les hommes qui les composent : ils ont très souvent les mêmes passions et les mêmes défauts. Il leur arrive parfois de faire injustement tort à d'autres Etats ou d'avoir avec eux des intérêts opposés ; dès lors, entre eux peuvent surgir des différends

graves. Mais — et c'est ici la différence la plus grande entre les hommes et les Etats qui sont leur émanation — les Etats ne reconnaissent (au moins pour le moment) comme les particuliers, leurs sujets, aucune autorité supérieure, en dehors de leur volonté, aucun tribunal suprême, appelé à les juger, pourvu du droit d'imposer sa décision et investi de la force matérielle pour la faire exécuter. En un mot, ils ne sont disposés à reconnaître au-dessus d'eux rien de semblable à un autre Etat — un super-Etat.

Si l'homme « appelle naturellement l'Etat », comme le dit M. de Lapradelle (1) et si l'explication « philosophique » de Rousseau pour le « contrat social » (qu'on a tort de croire une explication historique) est vraie quant aux individus, il n'en pas de même pour *les Etats*. Les divers Etats que l'histoire connaît, ont eu une vie longue au cours des siècles, sans ressentir le besoin de former entre eux une société pour régler leur vie commune. Donc, si l'explication du « contrat social » pour les individus ne peut être que « philosophique », pour la Société des Etats, elle doit être nécessairement « historique ».

Historiquement, on peut voir la première ébauche de l'idée d'organiser la communauté internationale (natu-

(1) A.-G. de Lapradelle. — Cours sur la Société des Nations, Université de Paris, 1928-1929.

rellement, *sur les bases d'un grand Etat universel* et non sur les bases d'une Société interétatique, conception relativement moderne) dans la « Cité Unique Universelle », inspirant à un moment la pensée de l'Eglise catholique, qui se considérait comme successeur du Grand Empire Romain, l'ancien maître absolu du Monde Antique (1). Le Saint Empire Romain-Germanique est l'expression de cette idée. Mais « l'Empire Unique, dit M. de Lapradelle (2), c'est *l'uniformité*, tandis que, bien que la nature humaine soit une, les modalités exprimées sous forme de peuples sont extrêmement nuancées. *La vie internationale*, dans son expression la plus haute — la satisfaction des intérêts universels de l'homme — *ne peut être assurée par un Etat unique, mais par une organisation s'appliquant à l'ensemble des sociétés particulières que sont les Etats* ». Voilà pourquoi une réaction violente, le féodalisme, complètement anarchique du point de vue étatique et international, survint bientôt après pour aboutir à la fin à la constitution des Etats nouveaux, avec la devise : « le roi est empereur dans son royaume ». C'est au traité de Westphalie — 1648 — que commence

(1) Il s'agit de la communauté internationale *mondiale, universelle* ; autrement, il fallait parler aussi de l'Antienne Grèce, où l'on trouve des ligues et même des confédérations à base régionales.

(2) De Lapradelle, — *Op. cit.*

la vie internationale des Etats modernes, libérés de l'uniformisme étouffant du Saint Empire et avides de liberté et d'indépendance.

C'est une société internationale de fait, nullement organisée, et où la guerre est l'unique loi commune, l'anarchisme féodal disparaissant de l'intérieur de l'Etat pour s'installer à l'extérieur. La Société des Etats, selon M. de Lapradelle (*op. cit.*), « part du principe de la *Souveraineté* de l'Etat, dont les théoriciens du droit public, notamment en France, Bodin dans sa République, déterminent les caractères. *La souveraineté, c'est un pouvoir de commandement au-dessus duquel n'existe aucun pouvoir supérieur* »... Naturellement, les théoriciens anciens exagéraient la portée de la souveraineté... « *L'idée de la souveraineté (op. cit.)*, qui prend toute sa force quand on considère l'Etat à l'intérieur, n'a, au contraire, dans la vie internationale, aucun rôle direct à jouer... car, vis-à-vis des autres Etats, membres comme lui de la Société internationale, l'Etat ne peut exercer aucun pouvoir de commandement. Il peut, à la rigueur, contraindre... ce n'est pas une contrainte juridique qui ait un titre ; elle s'exerce comme manifestation de force, de violence »...

Quoi qu'il en soit, les Etats se montrèrent disposés à exagérer leur souveraineté en la transportant dans le plan international. Les pacifistes de ce temps-là —

comme l'abbé de Saint-Pierre, par exemple — eurent beau faire des projets magnifiques pour préconiser une Société organisée des Nations : les princes et les hommes d'Etat tenaient ferme à la doctrine de la souveraineté absolue, n'admettant aucune idée de vie sociale entre les Etats à base d'une autorité super-étatique. Les relations internationales restent sous le signe de la souveraineté, de l'indépendance et de *l'égalité* des divers Etats. Dans les conférences et les congrès très rares, les décisions, quand il y en a, sont prises toujours à *l'unanimité, chaque Etat ayant un droit de veto*, à la différence des parlements où la majorité peut commander à la minorité : la souveraineté et l'égalité ne permettent pas qu'on impose aux Etats particuliers quoi que ce soit *en dehors d'eux ou contre eux*. C'est l'anarchie internationale, posée comme principe et qui — malheureusement — subsiste jusqu'à nos jours. D'où les guerres interminables entre ces Etats parfaitement souverains, guerres ne différant pas beaucoup des guerres privées de la féodalité à l'intérieur des Etats, dont on était à peine sorti.

Evidemment, la Société des Etats ne pouvait pas vivre longtemps de la sorte, « sous l'égalité absolue de toutes les souverainetés », sans aucune autorité reconnue. Aussi certains Etats, profitant de leur situation particulière ou de leur plus grande puissance, commencent-ils à assumer dans la mesure du possible et

toujours de facto, *la direction* des affaires communes. Avec le Congrès de Vienne, « Les Grandes Puissances », comme on les appelle, s'emparent du commandement de la vie internationale, au moins dans l'Europe et ses dépendances coloniales. En Amérique, cette même tâche est réservée aux Etats-Unis, en vertu de la célèbre doctrine de Monroe.

Pendant tout le xix^e siècle, ce sont les Grandes Puissances qui dirigent les destins du Monde international, au nom soi-disant de la paix et de *l'équilibre* européen, — équilibre des forts au détriment des faibles et paix des conquérants pour jouir librement de leurs conquêtes. Au cours de ce siècle, cependant, la doctrine, qui devance toujours la vie pratique, entrevoit déjà les bases véritables d'une Société internationale, à savoir : *certaines restrictions à la souveraineté absolue des Etats en vue de la vie solidaire des peuples et de la pacification du monde*. Avec les Conférences de la Haye, au commencement du xx^e siècle, les Etats eux-mêmes se montrent disposés à contracter certaines obligations internationales. Ils n'admettent pas encore de traiter la question d'une organisation politique internationale : toutes les questions politiques sont exclues de ces Conférences. Cependant, ils traitent déjà volontiers les questions juridiques, concernant *l'humanisation de la guerre et les moyens pacifiques de solution des conflits internationaux*.

Les Etats connaissaient ces moyens depuis longtemps et les pratiquaient parfois. Mais ils les pratiquaient toujours de leur propre initiative, sans aucune obligation internationale d'une portée générale et valable pour tous les cas concrets. Et l'arbitrage et la médiation, pour n'en parler que des principaux de ces moyens, n'existaient et ne se pratiquaient qu'*ad hoc et avec le libre consentement des parties dans un conflit donné*. Le problème des Conférences devait être, paraît-il, de les faire *obligatoires* dans certains cas pour diminuer les recours trop fréquents à la guerre (dont on se donnait spécialement pour but de restreindre les effets néfastes) mais les Etats n'étaient pas encore prêts à de tels sacrifices de leur souveraineté. Finalement, grâce aux nombreuses réserves qu'on fit, on n'aboutit qu'à une codification des moyens pacifiques déjà existants, sans aucune obligation précise quant au recours à ces moyens, *et la guerre resta le moyen principal dans les différends*, quoique un peu humanisée et apprivoisée dans les conventions respectives. Dès lors, il fallait chercher ailleurs, dans le domaine politique cette fois-ci, la solution du problème pacifique.

Après les Conférences de la Haye, on voit, la doctrine d'abord, les gouvernements plus tard, se diriger vers les conceptions d'une *Société organisée des Nations*. Non pas qu'on abandonne le perfectionnement des méthodes pacifiques — ce perfectionnement suit toujours

sa carrière — mais on commence à comprendre que, *sans une organisation politique de la Société des Etats*, jusqu'alors inorganique, dominée par les souverainetés particulières de ses membres ou par la direction de fait de certaines Puissances, *la vie internationale est impossible* et la guerre reste toujours le seul moyen efficace de se faire justice. Les méthodes pacifiques ont beau se perfectionner : elles restent inutiles quand on n'est pas vraiment obligé de les suivre... Le beau rêve idéaliste des anciens précurseurs d'une Société organisée des Nations commence à montrer sa valeur pratique pour ceux qui voyaient plus loin dans l'avenir.

La doctrine s'en occupe longuement, la réalité politique ne le dédaigne plus. On commence à le concevoir déjà. La grande guerre, qui survient bientôt après, ouvre les yeux à tout le monde : tout le monde est d'accord à ce moment que *la Société des Nations est une réalité qu'on doit organiser le mieux possible*.

Seulement, quant à la solution du problème ainsi posé, tout le monde n'est pas d'accord. Il s'en faut de beaucoup : certains tiennent encore trop à la notion absolue de la souveraineté des Etats et n'admettent que très peu de restrictions à cette souveraineté au profit de la collectivité internationale ; d'autres, au contraire, sont disposés à sacrifier beaucoup de cette idée à l'idée d'une Société des Nations, fortement organisée, à l'instar de l'Etat lui-même. Ces deux conceptions princi-

pales, l'une en Amérique et dans les pays Anglo-Saxons en général, l'autre en Europe et plutôt en France, commencent leurs carrières dès avant la grande guerre pour aboutir — après celle-ci — dans le Pacte de la Société des Nations, tel que nous l'avons aujourd'hui. Pour mieux comprendre le système de ce dernier, passons rapidement en revue l'essentiel de ces *deux conceptions opposées* (1). Nous examinerons plus tard, dans les chapitres suivants, leur évolution historique, parce qu'elle est liée à notre sujet.

« Déjà le xiii^e Congrès de la Paix (à Londres, 1908), écrit M. Leroy (2), reconnaissait que le seul moyen de conformer l'organisation internationale au besoin des

(1) Ce sont non seulement deux conceptions opposées dans le sens qui nous occupe, mais aussi et plutôt *deux écoles différentes dans le droit international*. Voici, d'ailleurs comment M. Fauchille dans son « Traité de droit international public » en explique la différence : « *la première* (l'école anglo-saxonne) *s'attache moins aux principes juridiques et aux constructions d'ensemble, qu'à l'examen des cas concrets et donne une importance particulière à la politique et à la pratique, principalement dans le sens national ; c'est au contraire des principes juridiques et des constructions d'ensemble, que l'école continentale (européenne) se préoccupe spécialement* ».

(2) M. Leroy. — « L'ère Wilson. La Société des Nations », Paris 1917.

Voir aussi E. Duplessix. — « La loi des Nations, projet d'institution d'une autorité internationale ». Paris, Sirey, 1906.

peuples et à l'état actuel de leur évolution est de lui donner *la forme d'une société qui, tout en laissant aux divers Etats leur individualité et leur autonomie absolue, leur permettrait de mettre en commun leurs intérêts communs, c'est-à-dire la sécurité, la justice et certains intérêts intellectuels et économiques*. En conséquence, le Congrès dessinait de l'autorité internationale le schéma suivant : cette autorité, composée de délégués élus par les Etats associés, comprendrait un *conseil législatif*, chargé de préparer la loi internationale, *une autorité judiciaire*, chargée de l'appliquer, *une autorité exécutive*, munie de sanctions nécessaires pour administrer les intérêts communs aux différents peuples, veiller à l'observation de la loi, ainsi qu'à *l'exécution des arrêts de justice* »...

En 1910, M. L. Bourgeois (1), un des participants aux Conférences de la Haye et qui fut plus tard un des collaborateurs du côté français au pacte de la S. D. N., disait :

« N'avons-nous pas raison de dire que de la communauté de fait, formée par le développement économique des peuples du globe, commencent à se dégager les traits *d'une société véritable, d'une société juri-*

(1) *Léon Bourgeois*. — « Pour la Société des Nations », Paris, 1910. Voir aussi *Aulard*. — « L'opinion public en France et la S. D. N. » chez *Münch*, Copenhague, 1927.

dique des Nations ?... Et, en énumérant les conditions nécessaires d'une telle société, à savoir : un droit international reconnu, des organes internationaux de législation, juridiction et exécution, munis de sanctions, il trouvait que cette société existait déjà, sauf à compléter son organisation sur certains points. Cependant, il s'en fallait de beaucoup... Si la doctrine en était là, le droit positif et les relations entre les Etats laissaient encore beaucoup à désirer : le droit positif — c'étaient les conventions de la Haye ; les relations entre les Etats — par les alliances offensives et défensives et la paix armée conduisaient les peuples à la grande guerre. Néanmoins, telle était la conception pour une Société des Nations, que les pacifistes européens préconisaient : une organisation internationale avec tous les rouages nécessaires qui, comme dans les Etats eux-mêmes, peuvent assurer l'ordre administratif et la liberté politique de ses adhérents sans qu'il soit besoin du moyen anarchique de la guerre.

La conception pacifiste anglo-saxonne (1) différerait beaucoup, dans la pratique et dans la doctrine, des

(1) Voir Alvarez. — « Rapport adressé à l'Institut de droit international, concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N. ». — Paris, Presses Universitaires, 1922.

Guani. — « La solidarité internationale dans l'Amérique latine ». — Recueil de l'Académie, 1925, III.

Lange. — « Histoire de la doctrine pacifique ». — Recueil de l'Académie, Paris, 1926, III.

idées européennes. La doctrine américaine de Monroe et la politique anglaise de « *splendid isolation* » laissaient leur empreinte même sur les spéculations scientifiques. *Les pacifistes anglo-saxons*, par conséquent, *s'occupaient plutôt des moyens pacifiques de résolution des conflits internationaux* (en préconisant le désarmement, l'arbitrage obligatoire, la conciliation et la force de l'opinion publique), *mais envisageaient très peu l'organisation politique de la communauté internationale* : tout au plus se la figuraient-ils comme une simple alliance, à l'instar de l'Union panaméricaine ou du Commonwealth Britannique et nullement comme une Fédération parfaite, à l'instar de l'Etat lui-même. Et même dans le domaine du problème pacifique, les Anglo-Saxons n'étaient pas toujours extrémistes comme les Européens. Tandis que ces derniers admettaient déjà, du moins en théorie, la renonciation complète à la guerre au profit d'une justice internationale avec force exécutoire, les Anglo-Saxons, plus pratiques, cherchaient une solution de ce problème, moins logique du point de vue du pacifisme pur, mais mieux appropriée aux exigences de la réalité. Puisqu'on ne pouvait renoncer complètement à la guerre — la souveraineté absolue des Etats s'opposant à l'exécution sans réserves des solutions de la Justice Internationale — *ne pourrait-on, du moins, interdire le recours aux armes avant l'accomplissement d'un essai de procédure pacifique, qu'on ferait obliga-*

toire ?.. Le temps gagné pendant le cours de cette formalité sera toujours utile pour la cause de la paix : l'opinion publique travaillera pour calmer les esprits et pour éviter la guerre...

Voilà une idée qu'on peut appeler l'idée d'un « moratoire de guerre », d'un « retardement » de la guerre, au lieu *du renoncement complet à la guerre*. Elle commence à être timidement suggérée, entre les deux Conférences de La Haye, par les Américains, et spécialement par M. Bryan, pacifiste influent dans son pays. Plus tard, le même M. Bryan, devenu Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères aux Etats-Unis, réalise cette idée dans des conventions bilatérales entre son pays et un nombre d'Etats européens et américains — les célèbres traités Bryan. Cependant, ce sont encore DES ENGAGEMENTS BILATÉRAUX ; *les Américains sont encore loin de penser à l'organisation politique du monde à base d'obligations générales, juridiques, munies des sanctions nécessaires.*

« C'est seulement avec la guerre de 1914, écrit M. de Lapradelle (1), qu'un trait de lumière éclaire la pensée américaine. *Elle comprend la nécessité d'une force militaire dès le temps de paix (N. B. d'une organisation internationale)* pour empêcher les nations, non pas de recourir aux armes si elles y tiennent absolument, mais

(1) De Lapradelle. — *Op. cit.*

de recourir aux armes sans avoir attendu suffisamment pour permettre à l'opinion publique de se faire une idée sur le caractère du différend (N. B. ce qui est le « moratoire de guerre)... (1) *Il faut qu'une obligation soit prise dans ce sens, une obligation JURIDIQUE, SANC-TIONNÉE PAR LA CONTRAINTE, PAR LA FORCE* »...

Sur la base de cette idée — le moratoire de guerre comme obligation juridique de tous les Etats, organisés dans une Société internationale — fut fondée en Amérique « La Ligue de la paix par la force » (« League to enforce peace »). Son programme (1) peut être formulé ainsi :

Toutes les questions dans les conflits internationaux, susceptibles d'une solution judiciaire, doivent venir devant un *tribunal* pour audience et jugement ; toutes les autres seront soumises à un *Conseil de conciliation* pour enquête et recommandation ; *les adhérents à la Ligue emploieront leurs forces économiques et MILI-TAIRES contre quiconque d'entre eux qui engagerait la guerre ou commettrait des actes d'hostilité AVANT QUE L'OBJET DU DIFFÉREND AIT ÉTÉ SOUMIS A L'ARBITRAGE OU A LA CONCILIATION.*

Le programme ne contenait rien pour l'exécution des solutions sur les différends, la seule obligation juridique étant *le moratoire de guerre pendant la procédure paci-*

(1) De Lapradelle. — Op. Cit,

fique prévue. Pour contraindre les Etats à l'exécution des décisions du tribunal ou des recommandations du Conseil, on comptait uniquement *sur l'opinion publique*, éclairée par ces verdicts de la conscience internationale, dont on prévoyait la publication très large. En somme, c'était le système des traités Bryan, transposé, cependant, dans le plan d'une organisation internationale.

Et, néanmoins, ce programme, quoique très modeste dans son élan d'organiser juridiquement la Société internationale et la paix mondiale, rencontra une certaine opposition dans les milieux pacifistes américains. Il fallut l'adhésion à la Ligue du Président Wilson (1) pour mettre fin aux discussions.

En Angleterre, les mêmes idées d'un moratoire de guerre et d'une ébauche d'organisation politique de la Société des Nations firent carrière avec le programme de Bryce, juriste et diplomate anglais, qui organisa une Ligue semblable. Son système, emprunté aussi aux traités Bryan — servit plus tard de base à tous les projets que le gouvernement anglais présenta, lors des négociations autour du Pacte, au Président Wilson.

Voilà donc, à la veille de l'élaboration du Pacte de

(1) Le Président Wilson ajouta au programme de la Ligue de nouveaux points, notamment : la liberté des mers et la protection des Etats faibles, le futur article 10 du Pacte.

la Société des Nations, *les deux conceptions sur l'organisation politique et pacifique de cette Société*, bien formées et prêtes à se donner bataille. « D'une part, la conception d'une Société des Nations, fortement organisée, avec un véritable pouvoir de contrainte pour assurer l'exécution de ses décisions, de l'autre, *rien de plus qu'un moratoire de guerre...* une obligation de ne pas venir aux armes sans au préalable avoir exposé l'objet du conflit devant un organe de compétence judiciaire... ou politique » (1). Nous verrons plus tard (2) la lutte de ces deux conceptions autour de l'élaboration du Pacte. Examinons pour le moment quelle est l'économie générale de ce pacte, tel qu'il sortit des mains de la Commission à l'Hôtel Crillon à Paris et tel qu'il est encore aujourd'hui, après dix ans d'existence de la Société des Nations.

Quelle est, d'abord, la nature de la Société des Nations comme organisation politique ?

La résolution, votée à l'unanimité par les délégués des Puissances Alliées et associées à la veille de l'élaboration du Pacte, le 25 janvier 1919, dit (3) :

« Il est essentiel — pour le maintien du statut mondial que les nations associées ont maintenant à

(1) *De Lapradelle. — Op. Cit.*

(2) Dans la deuxième partie de cette étude.

(3) *Redslob. — « Théorie de la Société des Nations », Paris, 1927.*

établir — de créer *une Ligue des Nations, organe de coopération internationale, qui assurera l'accomplissement des obligations internationales contractées et fournira des sauvegardes contre la guerre.* Cette Ligue, dont la création ferait partie intégrante du traité général de paix, devrait être ouverte à toute nation civilisée à qui on pourrait se fier pour en favoriser les desseins. *Les membres de la Ligue se réuniraient périodiquement en conférence internationale ; ils auraient une organisation permanente et un Secrétariat pour suivre les affaires de la Ligue dans l'intervalle des Conférences.* »

Le Pacte de la Société des Nations ne s'est pas beaucoup écarté de cette directive. La Société a, d'abord, sa « conférence internationale périodique » — *l'Assemblée*, qui se réunit une fois par an et qui, pour respecter la *souveraineté pleine de ses membres*, ne prend ses décisions — en principe — qu'à *l'unanimité* (ce qui, notons-le en passant, entrave de beaucoup son activité) ; elle a, ensuite, son « organisation permanente » — le *Conseil*, statuant aussi à l'unanimité par principe et composé des grandes Puissances comme membres permanents et d'un nombre limité d'autres membres, choisis périodiquement par l'Assemblée ; elle a, enfin, son Secrétariat. *Les décisions des organes sociaux laissent beaucoup à désirer, quant à leur force exécutoire. Il n'existe de véritables sanctions juridiques que pour « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre »*,

qui se réduisent à un moratoire de guerre, comme nous le verrons. Il est prévu, en outre, que la Société doit avoir un *caractère universel* : à certaines conditions, tous les Etats y sont admis comme membres.

Telle qu'elle a été créée, la Société des Nations repose, comme organisation politique, sur un malentendu, selon M. Scelle (1). La conception anglo-saxonne voulait la créer « comme une alliance politique dans le but de maintenir la paix par l'action combinée d'un certain nombre de puissances », d'où le nom de « League », qu'on lui donne en anglais. La conception française (européenne) la voulait comme « une société permanente, munie d'organes se partageant les fonctions publiques essentielles, et tendant, par conséquent, vers une certaine *forme fédérative* »... Finalement, « on se trouva, dit M. Scelle (*op. cit.*), en présence d'une conception assez bâtarde. L'institution nouvelle a été donnée comme un traité, réalisant une simple alliance, et elle a pris cependant corps, peu à peu, comme *une société politique* basée sur un véritable contrat social ». Donc, la S. D. N. *n'est pas une simple alliance. Elle n'est pas, non plus, une fédération*, vu le défaut de son organisation sociale, que nous avons mentionné... Quel genre de société interétatique représente-elle alors ? — Ici les

(1) G. Scelle. — « L'Elaboration du Pacte », Münch, Copenhague, 1923,

auteurs sont en controverse. Certains, avec M. Fauchille, admettent qu'elle est « plus qu'une simple alliance, mais moins qu'une Confédération d'Etats ». D'autres, comme M. Redslob (*op. cit.*), considèrent qu'elle a tous les traits d'une Confédération. D'autres, enfin, estiment qu'on ne doit pas chercher à la comparer aux formes traditionnelles connues, parce qu'elle est *une forme nouvelle de coopération internationale*. Nous partageons cette dernière opinion, tout en partageant aussi l'espoir de certains auteurs, que la S. D. N. évoluera, comme chaque Société interétatique, vers les formes plus perfectionnées du fédéralisme (1).

Quant à l'organisation pacifique, que le Pacte institue, l'empreinte anglo-saxonne a été beaucoup plus forte que dans l'organisation politique de la société, comme nous le verrons tout de suite.

Les dispositions respectives du Pacte, qui visent au maintien de la paix, comprennent :

1° *La limitation des armements*, art. 8 et 9 du pacte.

(1) Voir dans M. Leroy « L'ère Wilson », Paris 1917, p. 117 et 118, ces mots prophétiques : « Au point de vue politique, elle (la S. D. N.) sera pendant longtemps *un perfectionnement du vieux système des Alliances*... Il sera *généralisé* en vue de la paix, alors qu'autrefois il était *morcelé* en vue de la guerre... L'Union nouvelle sera dotée de véritables *services communs*... *Le premier grand progrès sera réalisé le jour où les services communs auront un droit direct d'initiative et de coercition*..., *une sorte d'impérium commun* ».

Le Conseil de la S. D. N. prépare les plans de réduction des armements nationaux « au minimum compatible avec la sécurité nationale ». Après *l'adoption de ces plans par les gouvernements* la limite fixée ne pourra être dépassée sans le consentement du Conseil. Une commission permanente aidera le Conseil dans sa tâche. Jusqu'à présent, cependant, les Commissions et les Conférences, organisées dans ce but, n'ont pas abouti à un désarmement général, parce que *les Etats*, avec raison d'ailleurs, *subordonnent le désarmement à la sécurité* (la garantie mutuelle contre l'agression et la procédure pacifique pour les conflits), condition qu'on n'estime pas encore suffisamment assurée pour permettre le désarmement (1).

2° *Garantie contre l'agression*. Elle fait l'objet de l'art. 10 du Pacte, aux termes duquel « les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ». Il appartient au Conseil *d'aviser* (2) aux moyens d'exécuter cette obligation. L'art. 10 doit être

(1) Voir *Djourovitch*. — « Le Protocole de Genève », Jouve, Paris, 1928, p. 25-33.

(2) Voir *de Lapradelle* (*Op. cit.*) sur les interprétations contradictoires du terme « *aviser* », interprétations qui ôtent toute efficacité aux prescriptions de l'article 10.

combiné avec l'art. 11, qui déclare que toute guerre ou menace de guerre intéresse la Société et son attention peut être appelée par chaque membre, et avec l'art. 19, qui subordonne à l'examen de l'Assemblée « les traités devenus inapplicables, ainsi que les situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». Cependant, tout aussi comme le désarmement, la garantie mutuelle est subordonnée, naturellement, à la perfection de la procédure pacifique. La garantie mutuelle ne joue que quand il y a une agression bien définie. Comment définit-on l'agression ou, plutôt, *l'agresseur* ? Selon une définition, dont nous reparlerons, « l'agresseur est celui qui refuse la procédure pacifique pour recourir directement à la guerre » (1). Cette définition suppose cependant une procédure pacifique assurée parfaitement, notamment, avec recours obligatoire et exécution obligatoire des décisions, qui doivent survenir dans tous les cas (2). Nous verrons plus tard comment est assurée la procédure pacifique, prévue par le pacte. Notons ici, qu'elle *laisse la guerre possible et licite dans certains cas*, où la définition de l'agresseur manquera, parce que la procédure pacifique elle-même manque dans ces cas. Dès lors, la garantie mutuelle, tout aussi comme le désar-

(1) De Lapradelle. — *Op. Cit.*

(2) Voir Djourovitch. — *Op. cit.*, p. 89.

mement, reste dans le système du Pacte dépendant de la perfection de la procédure pacifique.

3° *Procédure de règlement pacifique des conflits internationaux*. C'est la partie la plus importante de toute l'organisation pacifique, comme nous venons de le constater. Voyons maintenant comment le règlement pacifique est assuré par le Pacte :

Art. 12 : « Tous les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil (ou de l'assemblée, art. 15, § 9). *Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil* ». C'est donc un « moratoire de guerre » comme dans les programmes anglo-saxons.

Suivent ensuite les articles 13 et 14, qui règlent les procédures arbitrale et judiciaire. Ces deux procédures ne sont pas obligatoires, les parties étant libres de n'y recourir que d'un consentement mutuel. Vient, enfin, l'art. 15, qui prévoit *le recours obligatoire à l'enquête-examen du Conseil*, si les deux procédures examinées font défaut (elles feront défaut dans la plupart des conflits, vraiment « susceptibles d'entraîner rupture », parce qu'elles exigent le consentement des deux par-

ties : le pacte donne préférence à une méthode politique devant les méthodes juridiques de solution des conflits).

Quant à *l'exécution* des décisions sur les conflits, on ne peut pas dire qu'elle est *juridiquement* obligatoire : pour les sentences arbitrales ou judiciaires, il est prévu que le Conseil *propose* (1) les mesures qui doivent « en assurer l'effet », pour les décisions (les rapports), même unanimes, du Conseil, il n'est même pas prévu cela. *Donc, pas de sanctions, indiscutablement prévues et consistant dans une contrainte par force armée, pour l'exécution des verdicts de la justice internationale.*

Des sanctions sans réserves et complètes (jusqu'à la contrainte par la force des armes) sont prévues dans l'art. 16 du pacte, *mais elles n'entrent en jeu que pour les obligations de ne pas recourir à la guerre* : a) contre un Etat qui se conforme à la sentence arbitrale ou judiciaire (art. 13, § 4) ou à la décision unanime du Conseil (art. 15, § 6) et b) avant la procédure pacifique prévue à l'art. 12 (le moratoire de guerre). *Les Etats sont libres, donc, de ne pas exécuter ni les sentences, ni les rapports, mettant fin à leur différend, pourvu qu'ils ne fassent pas la guerre à leur adversaire qui s'y conforme. Il n'y a de vraiment juridiquement organisé, que le*

(1) Le Conseil décide à *l'unanimité*, ce qui est une possibilité de manque de décision dans certains cas. D'autre part il « propose » seulement ces décisions, d'où une autre possibilité pour les gouvernements de s'esquiver.

moratoire de guerre — l'obligation de ne pas recourir à la guerre avant l'accomplissement de la procédure pacifique, prévue à l'art. 12, et avant l'écoulement d'un délai de 3 mois après cette procédure. *Après ce moratoire de guerre* (1) : *si le Conseil n'a pas réussi à faire sa recommandation à l'unanimité* (art. 15, § 7) — cas qui sera très fréquent dans les conflits vraiment graves — *les Etats sont libres de se faire justice par la guerre ; s'il a fait cette recommandation à l'unanimité, MAIS SI AUCUN DES ETATS NE S'Y CONFORME, la guerre aussi n'est pas exclue ; enfin elle n'est défendue que contre un Etat qui respecte la justice internationale : ELLE EST PERMISE CONTRE UN ETAT RÉCALCITRANT.*

Voilà donc des cas où la guerre individuelle échappe au système pacifique du pacte, et où la définition de *l'agresseur* étant en défaut, la garantie mutuelle ne peut pas jouer et le désarmement n'est pas possible. *Il ne reste alors que la garantie fragile du moratoire de guerre, l'espoir* — qui peut être réalisable ou non, comme chaque espoir — *que l'opinion publique agira sur les gouvernements des Etats et ne permettra pas la guerre.*

(1) Nous excluons de notre raisonnement l'hypothèse des procédures arbitrales ou judiciaires : les Etats acceptant ces procédures n'arriveront jamais à la guerre — théoriquement au moins.

Telle est, d'ailleurs, l'opinion d'autres auteurs aussi. M. Fleischer (1), par exemple, trouve que « de tout le système ingénieux du Pacte, il ne reste qu'une seule chose positive — c'est *la nécessité d'observer les délais moratoires et de ne pas recourir à la guerre directement.* » M. Lange, dans son « Histoire de la doctrine pacifique » (voir *Recueil de l'Académie*, Paris 1926, t. III, p. 420), trouve aussi que le pacte, en réalité, *n'impose qu'un délai avant l'ouverture des hostilités*, afin de donner l'occasion d'intervenir aux forces conciliatrices. C'est le principe de « cooling times », qui avait été prévu par une série de traités... avant la guerre ». (N. B. Les traités Bryan, déjà mentionnés). Enfin, M. Gralinski (2) estime que « *le point capital qui domine toute l'économie du pacte, c'est le principe bien connu — PAS DE GUERRE LICITE, SANS EXAMEN PRÉALABLE DU LITIGE* ».

On voit donc que *c'est encore la conception anglo-saxonne* qui a eu gain de cause, ici même plus qu'en matière d'organisation politique de la S. D. N. Il ne pouvait en être autrement : le renoncement complet à la guerre implique une société internationale mieux orga-

(1) A. Fleischer. — « L'analyse juridique du Pacte de la Société des Nations ». Thèse, Paris, 1922.

Voir dans le même sens, de Lapradelle — *op. cit.*

(2) Gralinski. — « Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la S. D. N. ». Paris, Pédone, 1925, p. 72.

nisée, avec une justice plus parfaite et une contrainte sociale mieux assurée ; la règle de l'unanimité des décisions et l'exécution volontaire de ces décisions correspondent plutôt au système du moratoire de guerre.

Il est intéressant de voir maintenant, avant d'aborder l'étude juridique du moratoire de guerre (qui fera l'objet de la deuxième partie de cet ouvrage), *comment ce système « ingénieux » a été conçu pendant le cours des siècles et quelles sont ses origines lointaines et proches*, ce qui fera l'objet d'une première partie, une partie historique, développée dans les chapitres qui suivent.

PREMIÈRE PARTIE

L'Histoire du “ Moratoire de Guerre ”

CHAPITRE I

L'IDÉE DU MORATOIRE DE GUERRE. CERTAINES INSTITUTIONS ANALOGUES DANS L'ANTIQUITÉ ET LE MOYEN AGE.

Les auteurs ont l'habitude parfois de considérer le moratoire de guerre comme une institution d'origine américaine. De prime abord et s'il s'agit du moratoire de guerre comme institution internationale, cela est vrai. Mais comme *idée*, et même comme institution (d'un caractère *national*, cependant), l'interdiction de la guerre avant l'accomplissement d'une certaine procédure pacifique a existé, comme nous allons le voir dans ce chapitre, bien avant les Américains. Le mérite de ces derniers consiste d'abord dans l'application de ce moyen pacifique d'origine ancienne *aux relations internationales des Etats américains entre eux* (avec le célèbre projet de Bolivar au commencement du XIX^e siècle), *ensuite, dans sa généralisation comme système international mondial* (au commencement du

xx^e siècle). Ces deux points de l'histoire du moratoire de guerre feront l'objet des deux chapitres suivants : ici nous ne nous occuperons que de ses origines lointaines.

L'idée du « moratoire de guerre » est en liaison directe avec l'idée de *la guerre* elle-même. Qu'est-ce que la guerre ? — Il y a une quantité de définitions, l'envisageant sous ses aspects multiples. Nous préférons celle de F. de Martens, qui considère la guerre comme « une lutte armée entre des Etats indépendants au profit de leurs droits et de leurs intérêts », car elle fait entrer en ligne de compte, non seulement des considérations juridiques, les droits des Etats, mais aussi des considérations politiques et sociologiques, les intérêts des Etats, qui, plus souvent que les premiers, déclanchent la guerre (1). Cependant, d'un point de vue strictement juridique, on peut considérer la guerre uniquement comme un moyen de faire respecter le droit, la justice, et alors on se trouve devant la division classique des guerres en *guerres justes* et *guerres injustes*. De ce point de vue, il y a deux critères de division. « Le pre-

(2) Telle est, d'ailleurs aussi, la manière de voir du Pacte Briand-Kellogg, ainsi que du célèbre Protocole de Genève. On y interdit la guerre d'un double point de vue : comme instrument de « *politique nationale* » et comme « *moyen de justice* ».

mier, dit M. Gonsiorowski (1), qui était *purement formel*, a été admis à Rome. La guerre était considérée comme juste *si elle était déclarée conformément à certaines formalités religieuses*. Le deuxième critérium, *critérium matériel*, a prévalu chez les canonistes et chez d'autres auteurs. C'est la CAUSE qui détermine le caractère de la guerre. Si la cause est *juste* les Etats peuvent recourir aux armes ».

Voyons maintenant comment le pacte de la S. D. N. envisage les guerres : quel est son critérium ?

Nous avons vu déjà les dispositions de l'art. 12 — le moratoire de guerre, nous avons mentionné aussi les dispositions respectives des articles 13 et 15 — qui interdisent la guerre contre un Etat se conformant à la justice internationale, et de l'art. 10 — qui prohibe la guerre de conquête. On peut dire tout de suite, pour les cas des articles 10, 13 et 15, qu'il s'agit d'un *critérium matériel*, d'un critérium qui recherche la cause de la guerre pour prononcer son abolition comme *injuste*. Mais ce ne sont pas ces cas qui nous intéressent pour notre étude spéciale, c'est l'art. 12, le moratoire de guerre. Quel en est le critérium ?

« La guerre flétrie par l'art. 12, écrit M. Redslob (2)

(1) Gonsiorowski. — « Société des Nations et problème de la paix ». Paris, Rousseau, 1927.

(2) Redslob. — « Théorie de la S. D. N. ». Paris, 1927.

Voir aussi Fleischer (*op. cit.*), selon lequel l'article 12 « réduit le problème à une question de forme ».

est une guerre qui est ouverte sans que soient épuisés tous les moyens amiables pour résoudre le conflit. *Le mécanisme prévu par le Covenant*, mécanisme qui comprend la juridiction internationale, la médiation du Conseil et, se combinant avec ses rouages, le frein de trois mois, *est resté inemployé. L'assaillant n'a pas suivi cette voie. Il est fautif. Sa guerre est injuste... Sans se préoccuper de la substance même du conflit, l'art. 12 ne s'attache qu'à l'observation des règles extérieures ; il réduit le problème à une question de forme* ». Or, le critérium de l'art. 12 étant tel, nous sommes d'accord avec M. Gonsiorowski (*op. cit.*) qui considère que la distinction qu'il fait entre les guerres « se rapproche à l'ancienne antithèse (romaine) entre *bellum iustum* et *bellum iniustum* », distinction purement formelle.

*
**

En cherchant des idées et des institutions analogues au « moratoire de guerre » moderne dans l'antiquité, on est frappé d'abord par sa ressemblance, *du point de vue formel*, avec *la déclaration de la guerre chez les Romains*, selon le *ius feciale*. Nous en empruntons la description à M. de Louter (1) :

(1) *F. de Louter*. — « Le droit international public positif ». D. I, p. 234.

« Chez les Romains, les *fratres feciales* annonçaient la guerre. Un appel solennel, *clarigatio rerum raptarum clara voce repetitio*, est adressé à l'adversaire. S'il n'y satisfait pas dans les trente jours, la déclaration s'effectue par l'accomplissement d'actes symboliques. Cicéron attribue cette institution à *Tullius Hostilius* : *ut omne bellum quod denunciatum idictumque non esset, id iniustum esse et impium iudicaretur* (Cicéron, *De republica* 1, 1, 17, *De officiis*, 1 c. 2) ».

On le voit, du point de vue formel, rien ne manque pour établir une analogie avec le moratoire de guerre : il y a d'abord la « *clarigatio* », qu'on peut considérer comme une procédure pacifique rudimentaire, il y a aussi le délai moratoire, qui est ici de trente jours après la *clarigatio*. Le but en est aussi de retarder le recours à la guerre, mais la différence commence encore avec le but même de l'institution. D'abord, c'est une institution nationale — romaine — qu'on pratique dans les relations internationales ; et non une institution internationale, résultat d'accord mutuel avec les autres Etats, comme le moratoire de guerre moderne. Et puis, ce n'est pas un moyen pacifique dans l'intérêt des deux parties, dans l'intérêt de toutes les nations ; le but n'est pas d'éviter la guerre dans cet intérêt international, mais plutôt de l'éviter dans l'intérêt de Rome : on impose la *pax romana*, on ne cherche pas, comme aujourd'hui, la paix internationale par le temps d'attente

donné à l'opinion publique pour intervenir et arrêter les armes dans l'intérêt de la justice. C'est seulement avec ces réserves qu'on peut accepter l'analogie formelle.

M. de Louter (*op. cit.*) trouve aussi la même institution — la « clarigatio » romaine — au moyen âge. « Au moyen âge, écrit-il, la chevaleresque aversion des actions insidieuses mit en vogue l'usage de défier l'adversaire *dans la guerre publique* comme dans la guerre privée. Ce défi s'appelait *difidatio*. *L'observation scrupuleuse du terme qui devait s'écouler avant qu'il fût permis de recourir aux armes*, était un des moyens les plus effectifs par lesquels l'Etat et l'Eglise réussirent à dompter la guerre privée ». Et M. de Louter considère qu'on peut retrouver existant des traces de cette institution, même dans la guerre publique, « jusqu'aux premiers siècles de la période moderne » (1).

Nous avons commencé avec les Romains, qui ont une *institution* analogue au moratoire de guerre. Mais s'il s'agit de chercher des idées et non pas des institutions, on ne peut pas omettre les Grecs qui ont beau-

(1) En somme la clarigatio « romaine et la difidatio » du moyen âge ne s'inspirent pas, « comme le moratoire de guerre », de l'idée de remplacer la guerre par la justice et la paix, mais plutôt de l'idée d'éviter qu'elle soit *déclarée par surprise*. Elles ont pour but d'éviter la *guerre de surprise*.

coup d'idées pacifistes. Il est curieux de constater que les idées d'apparence la plus moderne, comme le moratoire de guerre, n'ont pas été inconnues aux Anciens. Voilà, par exemple, ce qu'on trouve chez Thucydide (1) :

Le roi des Spartiates, Archidamus, pendant une discussion dans une Assemblée populaire à Sparte, en 432 avant notre ère, sur une certaine affaire de Potidée, aurait dit, selon Thucydide :

« Donnons-nous *le temps* de délibérer... Envoyez à Athènes ; faites-y demander raison de l'affaire de Potidée... Les Athéniens offrent la voie de l'arbitrage : ceux qui se soumettent à la justice ne peuvent être légitimement poursuivis comme des coupables opiniâtres... Préparez-vous en même temps à la guerre »...

*
**

Avec certaines institutions du moyen âge nous pouvons passer déjà vraiment dans l'histoire du moratoire de guerre, comme institution pacifique. Il ne s'agit plus ici d'une *pax romana* : on y poursuit la paix non dans l'intérêt égoïste de l'une des parties litigantes, mais

(1) *Thucydide*, — « Histoire de la guerre de Péloponèse » (cité par Lange « Histoire de l'Internationalisme », Paris, Alcan, 1919, p. 26),

dans l'intérêt général. Seulement cet intérêt général n'est pas encore celui de la communauté internationale, qui n'est pas d'ailleurs nettement formée dans l'anarchie féodale, mais celui de l'Etat en formation et de l'Eglise qui s'émeut de considérations religieuses et morales.

Autrement dit, les institutions, que nous examinerons ici, sont conçues *contre la guerre privée dans l'Etat féodal* (1), qui servait d'arène aux luttes séparatistes des divers seigneurs et dont l'autorité royale cherchait l'unité. Ces institutions, disparues avec la disparition de la guerre privée et la consolidation intérieure des Etats, on ne les retrouve plus pendant l'époque de *la guerre publique entre les Etats consolidés*. Ce sont des institutions d'un caractère *plutôt national* qu'international. Néanmoins, leur ressemblance avec le moratoire de guerre d'aujourd'hui subsiste. « La comparaison est, comme le dit M. Fleischer (2), bien légitime ».

Voilà, d'ailleurs, ce qu'on trouve dans certains auteurs, qui ont étudié spécialement le moyen âge français :

(1) Ce sont des institutions autres que la « difidatio » (dont nous avons parlé déjà et qu'on peut considérer comme institution internationale pendant la guerre publique).

(2) Fleischer (*op. cit.*, p. 85).

« Les chroniques montrent, écrit M. Brissaud (1), combien les guerres entre seigneurs étaient fréquentes et barbares ; nulle autre calamité ne pourrait leur être comparée sauf la famine... L'Eglise, reprenant l'œuvre des Capitulaires, essaya de limiter le mal : a) par la *paix de Dieu*, qui *neutralisait* en quelque sorte églises, clercs, marchands, femmes, vieillards, enfants, paysans sans défense, biens des clercs et animaux de labour ; b) par la *trêve de Dieu*, en interdisant les *hostilités à certaines époques de l'année*, du dimanche de l'Avent à l'octave de l'Epiphanie, du premier jour du Carême à l'octave de la Pentecôte, pendant toute l'année du mercredi soir au lundi matin ». On voit ici que c'est la *trêve de Dieu*, qui a une certaine ressemblance avec le moratoire de guerre d'aujourd'hui, et non la *paix de Dieu*, qui est une sorte de *neutralité*. « La *trêve*, dit M. Sémichon (2), était toute autre chose : *aux seigneurs, aux possesseurs de fiefs*, pour lesquels les combats étaient un besoin et semblaient un droit, l'Eglise ne *défendait pas absolument la guerre, mais elle en limitait rigoureusement le droit* ». Et plus loin, le même auteur donne ce trait intéressant de la trêve : « La *trêve*

(1) I. Brissaud. — « Manuel d'Histoire du droit français ». Paris, 1899, p. 662.

(2) Ernest Sémichon. — « La Paix et la Trêve de Dieu ». Paris 1857, p. 31, aussi p. 207.

de Dieu n'avait pas seulement pour but de faire cesser la guerre pendant les époques réservées par l'Eglise, mais elle *s'appliquait encore* D'UNE AUTRE MANIÈRE : *quand deux seigneurs entraient en contestation, l'évêque leur imposait une trêve*, qui était ordinairement de 40 jours, PENDANT LAQUELLE LA COUR ÉPISCOPALE CHERCHAIT A TERMINER LE LITIGE A L'AMIABLE ; quand cette Cour ne pouvait y réussir, elle retenait le litige pour le juger définitivement s'il était de sa compétence ; s'il n'était pas de sa compétence, elle renvoyait les parties devant leurs juges naturels »... Voilà déjà une assez grande ressemblance avec notre institution : « *pas de guerre licite sans examen préalable du litige* ». Il n'y a que les sanctions qui manquent. Pour les sanctions, cependant, nous trouvons dans Pradier-Fodéré (1) ce qui suit : « *Le service divin était suspendu là où la paix de Dieu et la trêve de Dieu avaient été violées. Le chevalier, qui avait enfreint la paix ou la trêve de Dieu, devait être privé de son alleu, qui passait à ses héritiers, et de son fief, qui revenait au suzerain* ».

Pour l'époque de ces institutions de l'Eglise, les auteurs pensent qu'il faut la placer entre le x^e et le xiii^e siècles. Plus tard, le mouvement pacifique, déclenché par l'Eglise, fut repris par d'autres facteurs.

(1) Pradier-Fodéré. — « *Traité de droit international public* », t. VI, p. 537 et suiv.

« Des associations populaires, selon M. Brissaud (*op. cit.*, p. 663), continuèrent l'œuvre de l'Eglise, soit en luttant contre les seigneurs, soit en entretenant une sorte de gendarmerie, chargée d'imposer la paix, « *les gentilshommes-paissiers* », à l'aide d'un impôt, dit *pezade* ou *commun de paix*.

« Le roi arriva seul à détruire le mal (les guerres privées) en devenant *le grand paissier* de France : a) par « *la quarantaine le roy* » (Philippe-Auguste défendit d'attaquer les parents des belligérants, avant qu'il se fût écoulé 40 jours depuis le fait qui donnait lieu à la guerre), b) par *l'asseurement* (c'est-à-dire l'engagement pris par l'une des parties de ne pas attaquer l'autre), c) *par la prohibition des guerres privées...*

De toutes ces institutions pacifiques de la royauté, on le voit bien, c'est « *la quarantaine le roy* » qui se rapproche du « moratoire de guerre ». Le rapprochement est encore plus évident si l'on se rapporte à sa description chez Pradier-Fodéré (*op. cit.*, p. 536) :

« Pour opposer une digue à ces sanglants désordres, les rois de France avaient établi une trêve forcée de quarante jours entre un meurtre commis ou une injure reçue et la vengeance que voudraient en tirer les offensés. *Dans l'intervalle, les passions pouvaient s'apaiser, le roi pouvait intervenir et justice pouvait être faite, sans tirer l'épée.* Ce délai imposé, qui attaquait la féodalité dans un de ses plus ruineux privilèges, était ap-

pelé la « *quarantayne le roy* ». Ici donc, comme c'était le cas avec la Trêve de Dieu, on retrouve le principe essentiel du moratoire de guerre : « pas de guerre licite sans examen du litige ».

Voilà ce que furent les institutions de l'antiquité et du moyen âge ayant pour but d'éviter la guerre. La seule qui a subsisté d'entre elles c'est, comme nous l'avons vu, la défense de la guerre de surprise — la « *difidatio* », l'habitude de prévenir l'adversaire par un défi formel de la guerre qui l'attend s'il ne satisfait pas à ce qu'on considère comme le droit, habitude qui, plus tard, dans les guerres publiques se transforma en exigence d'une *déclaration formelle de la guerre*. Les autres institutions — Trêve de Dieu et quarantaine le roy — si analogues au moratoire de guerre — disparurent avec la prohibition des guerres privées et la consolidation des Etats.

CHAPITRE II

LE MORATOIRE DE GUERRE EN AMÉRIQUE AU XIX^e SIÈCLE.

BOLIVAR ET SES PRÉDÉCESSEURS EUROPÉENS.

Avant de nous occuper des Conférences de la Haye, qui sont, — ainsi que nous le verrons plus tard — le point de départ de l'institution moderne du moratoire de guerre, nous estimons utile de donner certains détails sur l'organisation politique du continent américain et les conceptions pacifiques américaines pendant le xix^e siècle, vu que les auteurs y cherchent habituellement les origines de ce moyen pacifique.

En Europe, d'ailleurs, après la suppression des guerres privées et l'établissement définitif de la monarchie absolue, commença la grande série de guerres publiques pour intérêts dynastiques d'abord, pour intérêts économiques ensuite, qui finit avec la révolution et les guerres napoléoniennes. Pendant ce temps-là le pacifisme n'avait plus de soutiens ni dans la monarchie, ni dans l'Eglise, qui s'effaçait devant cette dernière. Pendant le xix^e siècle, après la Révolution et Napoléon, c'était le Concert des grandes Puissances, dont le pacifisme n'était ni sincère, ni suivi de résultats : les guerres en Europe n'en diminuèrent point. Que se passait-il alors en Amérique ?

« Rien de ce qui s'est passé en Europe, écrit M. Alvarez (1), ne s'est produit en Amérique.

« Les pays qui la constituent n'avaient pas de passé historique semblable à celui de l'Europe et, par suite, ne connaissaient ni des haines, ni des rivalités, ni des méfiances qui les opposassent les uns aux autres. Plus encore, les guerres de l'indépendance avaient créé entre eux une communauté de sentiments, d'idées et de doctrines, les Etats d'Amérique latine ayant adopté les institutions de la grande république du Nord qui différaient sensiblement de celles de l'Europe à la même époque.

« De la sorte, les pays du Nouveau Monde ont pu s'occuper non seulement du maintien de la paix et de la sécurité, mais aussi du problème de l'organisation internationale »... (N. B. du problème de l'organisation du continent américain, plutôt *que de celle du monde* — ce qui serait contradictoire à la doctrine de Monroe).

« Les treize anciennes colonies anglaises formèrent d'abord une *confédération*, puis une fédération. Celle-ci s'est accrue peu à peu et compte aujourd'hui 48 Etats. *Entre eux* le problème de la paix se trouve entièrement

(1) A. Alvarez. — « La réforme du Pacte de la S. D. N. sur des bases continentales et régionales ». — Rapport présenté à la cinquième Session de l'« Union Juridique internationale », 1926.

résolu du fait qu'il y a une cour suprême de justice, dont la mission est de trancher les conflits qui peuvent se produire entre lesdits Etats (1).

« Les pays de l'Amérique latine... ont voulu, au début de leur indépendance, suivre l'exemple de leur voisin du Nord et s'unir dans une Confédération. Ils ont tenu à plusieurs reprises des Congrès à cet effet. *Le premier a siégé à Panama en 1826. Un traité « d'Union, de Ligue et de Confédération » y fut signé (2). Il est digne de remarquer qu'on y trouve des dispositions qui ressemblent d'une façon frappante à certains articles du Pacte actuel de la S. D. N., particulièrement aux articles 10, 12, 13, 15, 16 et 17... Les Etats de l'Amérique latine ont été ainsi LES PREMIERS qui aient songé à créer une Société des Nations et aient établi une convention dans ce sens...*

« A partir du deuxième tiers du XIX^e siècle, par suite de la facilité des communications et de l'absence de toute rivalité entre eux, tous les Etats du Nouveau Monde — c'est-à-dire non seulement les républiques latines, mais aussi les Etats-Unis, — ont manifesté effectivement leur solidarité *continentale*, en suivant une

(1) Voir aussi sur l'Amérique du Nord. — N. M. Butler. — « Les Etats-Unis de l'Amérique », Paris, 1925.

(2) Ce traité et le Congrès lui-même de Panama sont dûs à l'initiative de Bolívar, Président de l'Etat de Colombie à cette époque.

politique de rapprochement et de coopération constante dans tous les domaines de l'activité internationale : c'est ce qu'on appelle *le Panaméricanisme*... Au point de vue politique, les Républiques du Nouveau Monde ont créé à la première Conférence Panaméricaine un « Bureau d'informations commerciales » qu'ils ont peu à peu développé dans les Conférences suivantes. Il constitue actuellement ce qu'on appelle l'« *Union Panaméricaine* », qui a son siège à Washington »...

Nous n'avons rien à ajouter à ce résumé magistral de M. Alvarez, sauf l'objection suivante, concernant le passage où il attribue au traité de Panama l'idée *première* de certaines dispositions du Pacte de la S. D. N. : pareilles dispositions existent aussi dans les Articles constitutifs de la Confédération des Etats-Unis (notamment, celle de l'art. 10 du Covenant) (1) et même dans les Confédérations européennes (notamment, la très ancienne Confédération Helvétique) (2), dont l'organisation continentale américaine a imité l'économie. *L'innovation* dans le traité de Panama est seulement,

(1) Voir M. de Lapradelle dans sa préface à la thèse de Komarniski. — « La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la S. D. N. », Paris, 1925.

(2) Voir Redslob. — « Théorie de la S. D. N. », Paris, 1927, qui trouve (p. 262-267) dans la Confédération Helvétique presque toutes les dispositions du Pacte actuel, excepté le moratoire de guerre.

comme nous le verrons, dans l'application pour la première fois entre Etats indépendants du système du « moratoire de guerre » au lieu de la renonciation complète à la guerre qui était pratiquée dans les Confédérations précédentes. De ce point de vue, le traité de Panama et le projet de Bolivar, qui l'inspira, méritent d'être étudiés plus longuement dans notre monographie spéciale. Du même point de vue, nous n'avons rien à chercher dans les pactes confédératifs ou fédératifs de l'Amérique du Nord, ni dans les Confédérations européennes, construites à la base de l'exclusion complète de la guerre entre Confédérés.

« Après l'affranchissement de la Colombie, écrit M. Guani (1), le président Bolivar donnait aux plénipotentiaires, qu'il envoyait aux Etats-Unis d'Amérique et au Mexique, les instructions suivantes :

« Rien à l'heure actuelle n'intéresse plus le gouvernement de Colombie que la constitution d'une *ligue véritablement américaine*. Une telle Confédération ne doit pas avoir seulement comme base le principe d'une alliance défensive et offensive ordinaire : elle doit être beaucoup plus étroite *que celle qui s'est formée* récemment en Europe contre la liberté des peuples (N. B. Allusion à la Sainte Alliance). Il est nécessaire que

(1) *Guani*. — « La Solidarité internationale dans l'Amérique latine ». — Recueil de l'Académie, 1925, III.

notre *Confédération* soit une véritable *Société des Nations-sœurs* ».

Cependant, ce n'est pas une Société des Nations *universelle*, comme celle d'aujourd'hui, que préconise Bolivar : c'est une *Confédération régionale des Etats Américains*, opposée à l'Alliance des Etats Européens, dont on craint l'interventionnisme (1). Dans ce but, Bolivar réussit, exécutant son projet, à conclure, au nom de la Colombie, des traités d' « Union, Ligue et Confédération » avec le Pérou (1822), le Buenos-Aires (1823), le Mexique et le Chili (1823) et l'Amérique Centrale (1825). En 1824, il adressa sa célèbre *circulaire à tous les Etats américains*. Il les invitait officiellement à envoyer leurs plénipotentiaires au Congrès international américain qui devait se tenir à Panama.

« Le Congrès se réunit, écrit M. Urrutia (2), le 22 juin 1826 et tint deux séances. C'est le 15 juillet 1826 que les plénipotentiaires (excepté les Etats-Unis d'Amérique) signèrent *le traité d'Union, Ligue et Confédération*. Par ce traité, les gouvernements signataires contractaient une alliance défensive et offensive dirigée contre toute tentative de domination étrangère, qui viendrait à

(1) Il ne pouvait être autrement, en vertu de la doctrine de Monroc, qui commençait alors sa carrière contre l'interventionnisme de la Saint-Alliance.

(2) *Urrutia*. — « Le Continent Américain et le Droit International », p. 18 et suiv.

menacer l'indépendance ou l'intégrité territoriale d'une quelconque des républiques confédérées (art. 2, 3 et 21 du traité)... On stipulait en outre la convocation tous les deux ans d'une *assemblée générale*, composée de deux plénipotentiaires de chaque Etat, *qui avait pour attribution principale de conseiller les Etats et d'intervenir comme conciliateur dans leurs contestations et leurs différends* » (N. B. même si ces contestations et différends étaient avec des Etats étrangers à la Confédération).

Plus spécialement la procédure pacifique était organisée comme il suit (*op. cit.*) :

« Les parties contractantes s'engageaient solennellement à résoudre à l'amiable, par transactions entre elles, toutes les difficultés qui existaient à l'époque ou qui pourraient surgir plus tard entre quelques-unes d'entre elles, et, *au cas où ces difficultés ne pourraient être tranchées par cette voie, à les soumettre au jugement de l'Assemblée* AVANT DE RECOURIR A DES MOYENS COERCITIFS. LA DÉCISION DE CE CORPS NE DEVAIT ÊTRE OBLIGATOIRE, *que si les Puissances en conflit en étaient expressément convenues au préalable. Aucune des Puissances en conflit* NE POURRAIT DÉCLARER LA GUERRE A UNE AUTRE *sans soumettre auparavant à la décision conciliatrice de l'assemblée générale un exposé circonstancié des faits* (art. 16 et 19) ; le manquement à cette règle entraînait exclusion de la Confédération ; de même,

aucun des Etats Confédérés ne pouvait déclarer la guerre à un pays étranger à la Confédération sans avoir d'abord sollicité les bons offices de la Confédération »...

Tel fut, en résumé, le traité « d'Union, de Ligue et de Confédération », inspiré par Bolivar. Malheureusement, il ne fut ratifié que par la Colombie et Bolivar, qui mourût bientôt, ne vit pas la réalisation pratique de son projet. Mais l'inspiration nouvelle, donnée par lui, subsista longtemps, comme nous le verrons, autant en Amérique (où elle créa quelques traités semblables et même dernièrement — en 1923 — fut acceptée par l'Union Panaméricaine), qu'en Europe, où nous la retrouvons dans le Covenant.

La grande innovation du système de Bolivar, en comparaison avec les systèmes confédératifs précédents, c'est qu'il *admet la possibilité de la guerre dans les conflits internationaux et, sans l'interdire complètement, prévoit certaines restrictions avant le recours à ce moyen ultime, notamment, une procédure pacifique obligatoire. C'est tout à fait le système d'un « moratoire de guerre »*, comme celui du Covenant actuel — rien n'y manque : la solution du conflit n'est pas obligatoire pour les parties litigantes — ce qui est obligatoire, c'est d'attendre l'accomplissement de la procédure prévue. La seule différence avec le Covenant, c'est qu'il manque ici le délai de 3 mois après la solution,

mais ce délai moratoire n'a rien d'essentiel pour l'économie générale du système qui est : « pas de guerre licite sans examen préalable du litige ».

Donc, c'est à Bolivar qu'appartient la première application de l'idée du moratoire de guerre dans les relations d'un groupe continental d'Etats. Cette idée, comme nous l'avons vu, après l'abolition des guerres privées, après le moyen âge, était tombé en desuétude et la guerre sans restrictions, la guerre tout court, était la loi des relations internationales (excepté pour les Confédérations et les Fédérations, où existaient des organes de justice, excluant ce moyen coercitif)... Pourquoi, d'abord, on peut se le demander, Bolivar avait-il choisi ce système imparfait de renonciation à la guerre, et d'où, ensuite, il en avait emprunté l'idée ? Voilà deux questions qui surgissent tout de suite et dont nous devons chercher la solution. Quant à la première question, on peut répondre tout de suite et *à priori*. Puisqu'il s'agissait d'une Confédération de grande envergure, *embrassant les Etats de tout un continent*, Bolivar ne pouvait imiter purement et simplement les Confédérations précédentes ou existantes. Ces dernières étaient à la base de la *renonciation complète à la guerre entre Confédérés*, grâce aux liens très étroits qui les unissait naturellement. Or, ces liens n'existaient pas encore entre la multitude des Etats Américains, dont il proje-

tait l'organisation politique (1). Il fallait, dès lors, chercher un autre système, intermédiaire entre la guerre absolument permise et la guerre absolument défendue. Le moratoire de guerre s'imposait donc à Bolivar.

Quant à la deuxième question, — *d'où Bolivar avait-il pris l'idée du « moratoire de guerre »*, — nous ne pouvons pas répondre tout de suite et d'une manière précise. Tout ce qu'on peut dire, c'est que, comme nous l'avons vu déjà, l'idée n'était pas inconnue en Europe, mais elle ne servait plus dans les relations internationales, comme elle avait servi dans les guerres privées au moyen âge. Dès lors, *il faudra chercher cette idée dans la doctrine pacifiste européenne de ce temps-là*. La question n'est pas sans intérêt, parce qu'on attribuera autrement au projet de Bolivar l'idée première de l'institution qui nous intéresse.

M. Alvarez (2), en parlant de Bolivar et de son projet, écrit: « Bolivar connaissait bien *le projet de l'abbé de Saint-Pierre*: il y fait allusion à propos de l'idée de Confédération des Etats de l'Amérique dans une lettre qu'il écrivait à Kingston au commencement du

(1) Ils n'existent pas même aujourd'hui: l'Union Pan-Américain n'est encore qu'une Ligue, à base, depuis 1923, du moratoire de guerre. Le rêve de Bolivar n'a été réalisé que tout dernièrement, comme on le voit.

(2) Alvarez. — La Codification du droit international, Paris, Pedone, 1912, p. 44.

siècle »... (N. B. le xix^e S.). M. Urrutia (1) trouve qu'en général « l'émancipation américaine, du Nord *comme du Sud*, a son origine spirituelle dans les idées des philosophes français du xviii^e siècle »... Est-il possible que Bolivar se soit inspiré dans son projet du projet célèbre de l'abbé de Saint-Pierre ? Nous ne le croyons pas, et particulièrement pour le moratoire de guerre, vu que l'abbé de Saint-Pierre préconise non pas ce système, mais l'abolition complète de la guerre, la remplaçant par une procédure pacifique théoriquement parfaite. Quant aux philosophes français du xviii^e siècle, ils étaient plutôt sceptiques envers le pacifisme et spécialement envers le projet de Saint-Pierre. Voltaire l'a dédaigné, Rousseau l'a critiqué, malgré qu'en général il s'en soit inspiré pour certaines de ses conclusions pacifistes. Nous trouvons, cependant, sur ce point, quelque chose d'intéressant chez Condorcet, ce publiciste très connu de l'époque de la Révolution française qui, selon M. Gidel (2), était très lié avec les Américains, champions de leur liberté continentale et qui était très lu par ces derniers.

Dans un des ouvrages de Condorcet, paru à la veille de la Révolution et intitulé : « De l'influence de la

(1) Urrutia. — *Op. cit.*, p. 12.

(2) Gidel. — Cours sur « Les déclarations des droits », Université de Paris, 1928-29.

Révolution d'Amérique sur l'Europe », on trouve (1) ce passage étonnant et suggestif quant à la question qui nous occupe ici (c'est une critique sur l'œuvre de l'abbé de Saint-Pierre) :

« Peut-être l'abbé de Saint-Pierre aurait-il été plus utile si, au lieu de proposer aux souverains *de renoncer au droit de faire la guerre, il leur eût proposé de conserver ce droit, mais d'établir en même temps un tribunal chargé de juger... les différends qui pouvaient s'élever entre eux.* LES DIFFÉRENTS ETATS SE SERAIENT RÉSERVÉ LE DROIT D'EXÉCUTER LES JUGEMENTS DE CE TRIBUNAL OU D'EN APPELER A CELUI DE LA FORCE. *Un tel tribunal pourrait étouffer les semences de la guerre, en établissant dans l'état de paix plus d'union entre les peuples, et détruire ces germes de haine et cette humeur d'un peuple contre un autre qui dispose à la guerre et en fait saisir tous les prétextes* »...

L'idée de Condorcet est très originale pour son époque. Elle ne peut pas lui être inspirée par les constitutions américaines, qu'il étudiait, ni par les Articles de Confédération américaine de 1781 (2), ni, non plus,

(1) Côté de Lange. — « Histoire de la doctrine pacifique », Recueil de l'Académie, Paris, 1926, III, p. 339.

(2) Pour ne laisser subsister aucun doute, concernant ces articles, citons les d'après *David Dudley Field* « Projet d'un Code International », Paris 1881, traduction A. Rollin :

« Les Etats-Unis, assemblées en Congrès, formeront

par la Constitution fédérale des Etats-Unis, de 1787 (où le système est « la renonciation complète à la guerre »). Condorcet reconnaît, paraît-il, *l'impossibilité à son époque d'abolir « le droit à la guerre »*. Mieux vaut, selon lui, de conserver ce droit, mais d'instituer le recours obligatoire à un tribunal *dans le but « d'étouffer »*, RIEN QUE PAR SON EXISTENCE (les décisions n'ont pas besoin d'être exécutoires, il le souligne) « *les semences de la guerre* », « *les germes de haine* », « *l'humeur* » *militaire des peuples*... Voilà une conception, qui ne s'écarte en rien de la conception moderne du moratoire de guerre, tel que les Anglo-Saxons l'ont imposé à la Société des Nations ! On est étonné de la trouver à une époque — le XVIII^e siècle — où c'était l'empirisme et la philosophie spéculative qui dominèrent et non le praticisme contemporain. Voilà aussi une source où Bolivar *aurait pu puiser* son inspiration subite sur le moratoire de guerre ! Nous n'osons l'affirmer, faute de données positives, mais *il est fort*

aussi LE DERNIER TRIBUNAL DE RECOURS EN APPEL *pour tout différend et contestation... entre deux ou plusieurs Etats, concernant leurs... frontières ou toute autre question* ».

Les articles prévoient ensuite la procédure pacifique : d'abord une commission mixte, nommée par les parties et ensuite — si la conciliation ne réussit pas — *une liste d'arbitres*, dont les parties réduisent le nombre à 13 et le Congrès à 7 ou 9 *pour former une cour avec jugement « décisif et définitif »*,

probable qu'il avait lu Condorcet et en a subi l'influence.

Il y a, cependant, quelque chose d'encore plus intéressant. Il s'agit d'un autre penseur de cette époque-là, d'un Anglo-Saxon cette fois-ci, du célèbre philosophe anglais Jérémie Bentham (1748-1832) et d'une de ses œuvres posthumes, parue en 1843, « *Principles of international law* », parue, par conséquent, après le projet de Bolivar. Cependant, selon M. Lange (1), cet ouvrage fut préparé par Bentham *encore en 1786-89* en manuscrit. Voilà pourquoi, il n'est pas inadmissible de lui attribuer une certaine influence sur Bolivar, à côté de l'influence plus probable de Condorcet. D'autre part, M. Urrutia (2) nous donne une suggestion. Selon lui, Bolivar a été en relations très intimes avec Miranda, le célèbre fondateur de la « Grande Loge Américaine » pour l'émancipation des colonies espagnoles... Or, cette « Loge » fut fondée à *Londres, en 1797*, époque où Bentham vivait et écrivait à Londres. Bolivar ou Miranda connaissaient-ils les idées que Bentham écrivait encore et qui ne furent publiées qu'après sa mort ? Nous n'en savons rien. En tout cas, les idées « posthumes » de Bentham nous surprennent par leur ressemblance avec le projet de Bolivar, concernant le moratoire de

(1) *Lange*. — « Histoire de la doctrine pacifique », p. 330.

(2) *Urrutia*. — *Op. cit.*, p. 10.

guerre. M. Lange (*op. cit.*, p. 334) les trouve très avancées pour l'époque et représentant « la mentalité anglosaxonne... : des réformes pratiques et réalisables, parce que partielles, plutôt que des plans généraux, plus ou moins visionnaires ». (Allusion au projet de l'abbé de Saint-Pierre et à la conception européenne). Voyons quelles sont ces idées, d'après M. Wheaton (1).

« Il (Bentham) propose... pour la décision des disputes internationales, l'établissement d'un tribunal arbitral qui ne pourrait que faciliter la pacification générale, si même il n'était armé d'aucun pouvoir coercitif... Etablissez un tel tribunal et la guerre ne s'ensuivra pas nécessairement d'une dissidence d'opinion... (Comparez avec le passage de Condorcet, cité plus haut !). La décision des arbitres, juste ou injuste, sauverait l'honneur de la nation condamnée.

« ... On pourrait former un congrès ou une diète générale, composée de manière que chaque puissance y envoyât deux députés. Ce Congrès devrait être investi des pouvoirs suivants : 1° de prononcer la décision ; 2° de la faire PUBLIER dans les territoires des deux Etats ; 3° après un certain délai de mettre l'Etat réfractaire au ban de l'Europe... On pourrait sans inconvénient, comme un dernier moyen, arrêter le contingent

(1) Wheaton. — « Histoire des progrès du droit des Gens ». Leipzig, 1865, p. 400-402.

que chaque Etat devra fournir *pour l'exécution des sentences du tribunal arbitral... Mais la nécessité d'avoir recours à ce moyen POURRAIT ÊTRE ÉCARTÉE POUR TOUJOURS, EN ACCORDANT A LA DIÈTE LA FACULTÉ DE DONNER la plus grande PUBLICITÉ à ces jugements motivés... Un tel appel à l'OPINION PUBLIQUE des deux nations par la voie de la presse serait, en général, suffisant pour empêcher le gouvernement de l'Etat, contre qui la décision est rendue, de persister dans un déni de justice »...* On voit l'idée : *gagner DU TEMPS* en instituant des instances judiciaires, dont les décisions ne sont pas exécutoires, et pendant ce temps-là faire travailler pour la paix « l'opinion publique » par une PUBLICITÉ appropriée... Et, pour démontrer la force de l'opinion publique dans les conflits internationaux, Bentham donne même un exemple historique : *la guerre, commencée par le roi de Suède contre la Russie en 1788, qui fut regardée par une grande partie de ses sujets comme une atteinte à la Constitution...* Les officiers de son armée refusèrent d'obéir à ses ordres et *le roi se trouva obligé de retirer ses troupes de la frontière et de convoquer la diète...*

Nous pensons que les commentaires sont inutiles : *Bentham est un des précurseurs de la conception moderne anglo-saxonne du moratoire de guerre.* L'idée était, paraît-il, au commencement du XIX^e siècle, déjà familière à la pensée européenne et Bolivar n'avait qu'à

la recueillir et la lancer en Amérique. Il la lança et elle eut une grande carrière dans ce continent d'abord, et en Europe même, ensuite. L'Europe, dans ce cas, comme dans beaucoup d'autres, en donnant au monde l'embryon de cette idée, la laissa sans application, pour la voir, au commencement du xx^e siècle, lui revenir comme nouvelle et comme d'une autre origine, tant l'esprit anglo-saxon sait transformer les idées et les fructifier dans la pratique.

Comme suite immédiate de l'initiative de Bolivar se réunirent un certain nombre de Congrès américains, suivis de quelques traités, dont le plus intéressant pour nous est le traité appelé « Traité continental de Santiago », conclu le 15 septembre 1856 entre le Chili, l'Equateur et le Pérou.

Ses articles 18 et 19 stipulent (1) :

« En cas de violation de traités ou d'une offense quelconque, injure ou préjudice, causée par un des Etats à un autre, *il ne sera point exécuté d'actes de représailles, il ne sera pas commis d'actes d'hostilités, IL NE SERA PAS DÉCLARÉ LA GUERRE, avant qu'il ne soit présenté à l'Etat offensé une exposition des motifs de la plainte, appuyée de témoignages dûment justifiés, exigeant justice et satisfaction, sans que ces dernières*

(1) Voir Guani. — *Op. cit.*

aient été refusées ou retardées, *et AVANT QU'AIENT ÉTÉ ÉPUISÉS TOUS LES MOYENS PACIFIQUES DE RÉSOUDRE LE CONFLIT* ». *Ce traité*, auquel adhèrent aussi Guatemala, Costa Rica, Mexique et Salvador, *institue le moratoire de guerre*, comme système pacifique obligatoire *pour une grande partie des Etats Américains*.

Cependant, l'idée de Bolivar d'unir tout le continent américain dans une vaste Ligue à base d'une telle obligation principale des Etats adhérents ne fût réalisée que beaucoup plus tard, par les Conférences Panaméricaines, qui commencèrent en 1889 avec des projets d'arbitrage obligatoire et finirent — en 1923, à la V^e Conférence, à Santiago — avec un *projet de MORATOIRE DE GUERRE*, adopté déjà, comme droit international positif, par toute l'Amérique, les Etats-Unis y compris. Ce traité concernant les différends entre les Etats, a la même économie que le pacte de la Société des Nations, avec cette différence qu'il combine *le moratoire de guerre* non pas avec la médiation obligatoire, comme le Pacte, mais avec des commissions d'enquête, type Bryan, dont nous reparlerons.

Telle fut la carrière du « moratoire de guerre » en Amérique. Nous verrons dans le chapitre suivant comment il fût réintroduit en Europe par les Américains.

CHAPITRE III

LE MORATOIRE DE GUERRE EN EUROPE AVANT ET APRÈS LES CONFÉRENCES DE LA HAYE.

A — AU XIX^e SIÈCLE, AVANT LES CONFÉRENCES DE LA HAYE.

En Europe, le XIX^e siècle n'était pas moins fécond en initiatives pacifiques qu'en Amérique.

La Sainte Alliance, qui se forma après la liquidation au Congrès de Vienne de la Révolution Française, adopta les principes de l'équilibre européen et de la légitimité et essaya de diriger avec ces principes les relations internationales au nom soi-disant de la paix. Plus tard, elle se transforma en un Concert Européen assumant toujours le même rôle mais sans plus de succès. Le Concert des Grandes Puissances aboutit, comme on le sait, par la rivalité et les intérêts opposés de ses membres, après tant d'autres guerres, à la grande guerre de 1914.

Pourtant, malgré qu'en pratique les résultats de pacifisme européen officiel furent si contraires à ses bonnes intentions, les initiatives pacifiques ne manquèrent point, ni de la part des doctrinaires désintéressés, ni de la part des hommes d'Etat responsables.

Avant de venir aux Conférences de la Haye, qui sont la plus grande manifestation dans ce sens, nous devons examiner brièvement l'œuvre pacifique du xix^e siècle en Europe.

Selon M. Lange (1), la vie internationale, qui, jusqu'au *Congrès de Vienne* ne se manifestait *que dans le domaine des idées*, commence depuis lors de se manifester *dans la pratique aussi* : le Congrès de Vienne nous donna *l'interdiction de la traite*. « L'interdiction de la traite est la première réforme d'ordre humanitaire, qui fût réalisée *par la voie internationale* ; elle a toujours servi de suprême argument aux amis de la paix, pendant la période qui nous occupe, lorsqu'on leur reprochait de verser dans l'utopisme en faisant des *motions en faveur de l'arbitrage et du désarmement*.

« L'arbitrage international fait des progrès importants pendant la génération qui suit le Congrès de Vienne. Il avait réapparu en 1794 dans les accords conclus entre l'Empire Britannique et les Etats-Unis et en 1802 entre l'Espagne et les Etats-Unis. Après une période de trois cents ans, depuis la fin du Moyen âge (2), l'arbitrage devient de nouveau une méthode de

(1) Voir Lange. — « Histoire de la doctrine pacifique ». *Op. cit.*, p. 383 et suiv.

(2) Pendant le moyen âge l'arbitrage était fréquemment employé pour éviter les guerres privées trop nombreuses. Il est d'origine beaucoup plus ancienne, cependant ; on le rencontre déjà dans le monde Hellénique.

plus en plus usitée pour régler les litiges... » C'est surtout en Amérique et dans ses relations avec les pays européens qu'il se développe. En Europe ce sont surtout la Belgique et la Suisse qui le pratiquaient dans la première moitié du XIX^e siècle...

A propos de l'arbitrage international, qui cependant sort du cadre de notre étude, nous devons nous occuper d'un mouvement en sa faveur (qui a un certain rapport avec le moratoire de guerre, comme nous le verrons) : *le libre échangeisme en Angleterre et en France*, qui, de par sa nature même, quoique mouvement économique, conduisait ses doctrinaires vers les problèmes de politique internationale, en les faisant autant pacifistes qu'économistes. Ce fût, d'abord en Angleterre, la célèbre « *Peace Society* », dont Cobden et Richard faisaient, avec d'autres libre-échangistes, partie active. Elle réussit à créer dans son pays une opinion publique assez favorable à la paix en général et à l'arbitrage spécialement. Le Parlement anglais fût obligé de voter une motion dans laquelle on recommandait aux gouvernements ce moyen pacifique. En France aussi l'opinion publique et le parlement ne tardèrent pas à suivre cet exemple. Mais ce n'est pas cette initiative de la « *Peace Society* » qui nous intéresse ici : c'est une autre.

Plus tard, une création de cette société, le « *Peace Congress Comitee* », élabora un *mémoire* qui devait

être soumis, par une députation, aux plénipotentiaires du *Congrès de Paris*, 1856, qui venait de se réunir. Ce mémoire (voir *Lange, op. cit.*, p. 386) plaidait la cause de l'arbitrage et de la *médiation*. Il fut porté à Paris par le *quaker* (1) Josef Sturge et par Henri Richard (l'ami de Cobden). Les délégués trouvèrent un accueil bienveillant, surtout auprès de Lord Clarendon, Ministre des Affaires Etrangères de la Grande-Bretagne et son délégué. Sur la proposition de ce dernier, après un échange de vue, fut voté par le Congrès un vœu. Nous le citons, parce qu'il contient, selon nous, *une première tentative d'introduire dans le droit international positif de l'Europe l'institution du moratoire de guerre*, beaucoup avant les traités Bryan, qui l'y introduisirent définitivement.

« Protocole n° XXIII du Congrès de 1856 (2)...

« MM. les Plénipotentiaires n'hésitent pas à exprimer au nom de leurs gouvernements, le vœu que les Etats entre lesquels s'élèveraient un dissentiment sé-

(1) Nous n'avons pas encore parlé des *quakers* ou *puritains* anglais (et américains aussi : en Amérique ils fondèrent la Colonie Pensylvanie, du nom de leur chef W. Penn, avec lequel ils émigrèrent de l'Angleterre). C'est une secte religieuse, qui en matière politique, professe l'interdiction de l'emploi de la force et dont les adeptes sont pacifistes prononcés et intransigeants.

(2) « Conférence internationale de la paix ». La Haye, 1899. — Edition du Ministère Français des Affaires Etrangères, annexes, p. 20 et suiv.

rieux, AVANT D'EN APPELER AUX ARMES, *eussent recours*, en tant que les circonstances l'admettront, aux bons offices d'une Puissance amie »... On le voit, malgré que c'était un *simple vœu* (entouré en plus de réserves), c'était déjà un *moratoire de guerre*, combiné avec la procédure pacifique des « bons offices ».

Pourtant, il y a eu plus que cela : les signataires de ce traité de Paris qui finissait la guerre de Crimée, (où l'intégrité territoriale de la Turquie et la question d'Orient étaient en jeu) voulurent stipuler dans ce sens une obligation internationale beaucoup plus étroite dans sa sphère d'action, mais beaucoup plus précise. C'est l'art. 8 du Traité. Le texte porte (*op. cit.*) :

« *S'il survenait entre la Sublime Porte et l'une ou plusieurs des Puissances signataires un dissentiment qui menaçait le maintien de leurs relations, la Sublime Porte ou chacune des Puissances, AVANT DE RECOURIR A L'EMPLOI DE LA FORCE, mettront les autres Parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice* ».

C'était déjà une obligation formelle de moratoire de guerre, quoique entre un nombre restreint d'Etats Européens et pour des cas spéciaux (les différends avec la Turquie). Pourquoi les Grandes Puissances se montraient-elles si accessibles aux idées pacifistes, qu'on leur apportait d'Angleterre ? Evidemment, ce n'était pas par pur pacifisme, mais plutôt par souci de *l'équi-*

libre et de l'héritage de « l'homme malade », qu'était la Turquie. Naturellement, « l'obligation » ne lia personne : la guerre Russe-Turque, en 1877, le prouva bientôt (1). Il en fût de même pour *le vœu* concernant les bons offices amicaux : il n'empêcha pas la guerre franco-allemande en 1870. Les meilleurs moyens pacifiques ne servent à rien si la bonne volonté des gouvernements ne s'y prête : voilà l'explication de l'insuccès du moratoire de guerre à cette époque-là.

Le Congrès de Paris empruntait l'idée de ce moyen aux pacifistes anglais, comme nous l'avons vu. Nul doute que ces derniers ne la devaient à la doctrine anglaise — au projet de Bentham (1843).

Un autre acte international dans le même sens que l'art. 8 du Traité de 1856, fut signé plus tard, en 1890, à la Conférence de Berlin, concernant le Bassin Conventionnel du Congo (l'article 55 de l'Acte Général de la Conférence de Berlin). Sans le citer, rappelons qu'il contient la même obligation du moratoire de guerre, combinée avec *la médiation* obligatoire, et même — l'arbitrage facultatif, pour les dissentiments graves concernant ledit Bassin, entre les Puissances signataires... Nous pensons, cependant, qu'il provenait de la même

(1) Voir Westlake. — « Traité de droit international », traduction A. de Lapradelle, Oxford 1924. Appendice p. 381.

inspiration et du même souci : *l'équilibre*, cette fois-ci dans les colonies (1) ».

Pour finir avec le droit international positif en Europe, pendant le xix^e siècle, nous n'avons que mentionner aussi l'extension des traités bilatéraux d'arbitrage, qui en est l'un des traits caractéristiques.

Voyons, maintenant, comment *la doctrine* en Europe pendant ce temps-là envisageait les questions pacifiques et spécialement celle du moratoire de guerre. Il y a certaines conceptions et initiatives qu'il faut passer en revue avant d'aborder l'étude des Conférences de la Haye, d'où sortit l'impulsion pour le moratoire de guerre actuel.

Nous trouvons, d'abord, dans un ouvrage de l'internationaliste éminent, M. Bluntschli (2), les idées suivantes, qui nous paraissent intéressantes de notre point de vue (c'est un projet de codification du droit international) :

(1) Voir dans ce sens les réflexions très intéressantes que fait M. de Lapradelle à propos de la *médiation* dans son étude « La Conférence de la Paix » — R. G. D. I. 1899 (p. 759) : « Poussée jusqu'au dernier terme de son développement, c'est-à-dire jusqu'au caractère obligatoire, sur le terrain propice de l'*intervention* et du *protectorat*, la *médiation* montre aussi l'affinité qu'elle présente, soit avec l'une, soit avec l'autre ».

(2) Bluntschli. — Le droit international codifié, III^e édition, traduction Lardy, Paris, Guillaumin, 1881, p. 303 et suiv.

520. *On n'est autorisé de faire la guerre, même pour un motif juste et légitime, qu'après avoir fait inutilement usage de tous les moyens pacifiques pour obtenir satisfaction en temps utile...* Les peuples de l'antiquité convenaient déjà clairement qu'on ne peut suivre en même temps des négociations sur la question en litige et ouvrir les hostilités. (Allusion aux Romains). *La guerre est le DERNIER et non le premier moyen de faire respecter ses droits* et encore ce moyen terrible ne peut-il être employé qu'en cas de nécessité absolue »... LA DOCTRINE EUROPÉENNE (1) considère, comme on le voit, déjà en 1880, que le moratoire de guerre doit entrer dans le droit international positif, comme obligation générale pour tous les Etats civilisés, (ce qui ne fut réalisé qu'avec la Société des Nations). Bluntschli, en outre, prévoit dans son « Code » une déclaration formelle de la guerre avec un délai de quelques jours avant le commencement des hostilités. Il s'en rapporte au jus feciale et à la « difidatio », que nous avons déjà examiné. C'est une mesure contre la guerre de surprise, une idée plus étroite que celle du moratoire de guerre.

Cette deuxième conception de Bluntschli, concernant la déclaration formelle de la guerre, fut reprise plus

(1) Ce qui prouve qu'elle a devancé sur ce point l'initiative de M. Bryan, comme à la fin du XVIII^e siècle elle devançait l'initiative de Bolivar.

tard (entre les deux Conférences de la Haye) par M. Al-béric Rollin, en sa qualité de membre de l'Institut du Droit International, où il fit à deux reprises (à la session de l'Institut, en 1904, à Edimbourg, et à celle, en 1906, à Gand) une proposition de résolution dans ce sens, qui, finalement, fut adoptée. L'Institut, cependant, n'accepta pas cette partie de la proposition, où M. Rollin prévoyait un *délai entre la déclaration de guerre et le commencement des hostilités* (1). Il est intéressant de noter ici que l'Institut ne se montra pas favorable à l'idée d'un tel délai et qu'il fallait de longues discussions et une argumentation abondante de l'auteur de la proposition pour faire accepter même la déclaration formelle de la guerre. Ce point est d'autant plus à noter, qu'à la deuxième Conférence de la Haye, en 1907, les mêmes discussions se présentèrent autour d'une pareille proposition (2) du délégué russe, le Colonel Michelson, avec le même résultat.

Il est intéressant aussi de noter que M. Rollin n'envisageait autre chose que *l'interdiction de la guerre de surprise*, l'ancienne « difidatio » du moyen âge et la « clarigatio » romaine — *ce qui n'est que la moitié du*

(1) Voir l'« Annuaire de l'Institut de droit international », 1897-1904, édition abrégée, Paris, Pedone, 1928, p. 1035 et suiv. et le même, pour les années 1906-1911, p. 35 et suiv.

(2) Voir « Conférence Internationale de la Paix », — La Haye, 1907, Edition du Ministère français des Affaires Etrangères.

problème du moratoire de guerre, l'autre moitié étant l'obligation de la procédure pacifique. Cela ressort, d'ailleurs, de ses explications devant l'Institut, en 1906, à Gand (*op. cit.*) :

« Ne lisons-nous pas dans les journaux, disait-il, que *sur la proposition de M. Bryan*, représentant de la Grande République Américaine, *la Conférence interparlementaire de Londres vient d'adopter à l'unanimité un vœu que les traités d'arbitrage contiennent désormais une clause nouvelle imposant aux parties contractantes* UNE RENONCIATION BEAUCOUP PLUS COMPLÈTE AU BÉNÉFICE, POUVANT RÉsulTER POUR ELLES D'UNE ATTAQUE BRUSQUE ET INOPINÉE »... Or, cette « renonciation plus complète » à la guerre de surprise était, comme nous le verrons plus tard, *l'obligation en même temps de suivre une procédure pacifique*, idée dont M. Rollin ne s'occupait pas dans sa proposition, mais dont l'américain Bryan faisait le point capital de son initiative en question.

Avant d'aborder, cependant, cette initiative, dont le pacte actuel de la S. D. N. est comme une suite immédiate, nous devons examiner l'œuvre des *Conférences de la Haye*, qui en préparèrent la voie.

Mais on ne peut pas étudier ces Conférences, qui codifièrent, pour ainsi dire, tous les moyens pacifiques de solution des conflits internationaux, sans mettre au point les notions sur ces moyens pacifiques.

« Les différends internationaux, écrit M. Gonsio-

rowski (1), peuvent être résolus soit par la voie *diplomatique* (politique), soit par la voie *juridique*. Dans le *premier cas*, les Etats en cause n'aliènent pas leur liberté d'action et *ont une influence directe sur le règlement de leur conflit*. Ce règlement peut ne pas intervenir et s'il intervient, il est le plus souvent *un compromis entre les deux thèses opposées*. Il s'agit moins d'assurer le respect du droit que de concilier les parties en cause. *Lorsqu'on recourt à un juge, on est sûr d'obtenir un règlement du conflit par application des règles du droit*. Des considérations d'ordre politique n'interviennent pas en ligne de compte. *Les parties n'ont pas une influence sur la solution du différend et sont tenues de se conformer à la solution du juge*. Ceci explique pourquoi *les Etats*, désireux de sauvegarder le maximum de leur liberté, *préfèrent recourir aux moyens diplomatiques* que de choisir la voie juridique.

« Parmi les moyens diplomatiques il faut citer tout d'abord *les négociations directes*. Les parties s'efforcent de concilier leurs opinions et d'établir un arrangement. Elles peuvent procéder soit par écrit, en échangeant des notes, soit oralement (par leurs ambassadeurs ou plé-

(1) *Gonstorowski*. — « Société des Nations et Problème de la Paix ». Paris, 1927.

nipotentiaires spéciaux), soit en se réunissant en des *Conférences internationales* (1).

« Mais il se peut que les négociations directes n'aboutissent à aucune solution satisfaisante. Le défaut d'un tiers, qui puisse donner des conseils, rend plus difficile le règlement du conflit. Les institutions des *bons offices* et de la *médiation* sont de nature à remédier à cet inconvénient... Le trait caractéristique des bons offices est que *le tiers n'a pas besoin d'un consentement des deux parties pour intervenir* et qu'*il ne prend pas part aux négociations*. En ce qui concerne la médiation, *le médiateur ne peut intervenir, qu'avec le consentement de toutes les parties intéressées*. Il ne se borne pas à donner des conseils, mais *prend part aux négociations et même les dirige*. La médiation peut être individuelle ou collective. Elle est en principe facultative. Mais elle devient obligatoire pour les Etats qui se sont engagés d'avance à l'accepter »...

Les Conférences de la Haye, de 1899 et de 1907, n'ont pas négligé les bons offices et la médiation. L'acte de 1899 prévoit deux sortes de médiation. La première est

(1) D'autres auteurs, notamment *Brown* et *Schotwell*, considèrent les *Conférences*, où l'on subit l'influence des tiers, comme un moyen différent. Voir *Ph. M. Brown* « La Conciliation Internationale », 1925, *Schotwell* « Le Pacte de Paris », 1929.

la médiation ordinaire (avec les bons offices). « En cas de dissentiment grave ou de conflit, *avant d'en appeler aux armes*, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, *en tant que les circonstances le permettront*, aux *bons offices* ou à la *médiation* d'une ou de plusieurs puissances amies » (titre II, art. 2). On voit, quant aux bons offices, qu'on n'est pas allé plus loin qu'au Congrès de Paris, qui, aussi, instituait les bons offices (et le moratoire de guerre avant ce moyen pacifique) : le mot « conviennent » ne signifiait pas « obligation », parce que la même réserve des « circonstances » pouvait jouer ici comme dans le vœu du Congrès de Paris. Quant à la médiation, on avait même reculé, en comparaison avec l'art. 8 du traité de Paris et l'art. 55 de l'acte de Berlin (1890), qui étaient des stipulations obligatoires et sans réserves. L'explication est la même qui nous a servi pour ces derniers actes : alors il s'agissait d'intervention et de protectorat ; on garantissait ses propres intérêts en s'obligeant ; ici — dans la Convention de la Haye — il s'agissait de la paix générale ; « la souveraineté » imposait des réserves. Sans ces considérations de « haute politique », *le système du moratoire de guerre, combiné avec les bons offices et la médiation obligatoire*, que contiennent les dispositions citées, *système que* (sauf la permanence de l'organe médiateur, qu'est le Conseil de la S. D. N.), nous avons aujourd'hui, aurait existé déjà en

1899 ! (1) Voilà le « progrès » qu'avait réalisé sur ce point la première Conférence de la Haye : un recul en comparaison avec 1856 et 1890 et un retard injustifié du progrès général, ce qui a permis aux pacifistes américains de donner des leçons de pacifisme quelques années plus tard à l'Europe.

Quant à la seconde forme de la médiation (art. 8 de la Convention de 1899), c'est une médiation spéciale bilatérale, consistant dans le fait que les parties, au lieu de chercher eux-mêmes l'arrangement du conflit par négociations directes ou par le recours directement aux bons offices ou à la médiation des autres Puissances, se déchargent de ce souci chacune sur une Puissance amie et celles-ci, de leur part, doivent essayer, pendant 30 jours de moratoire, l'arrangement possible. Le système était proposé par le délégué américain M. Holls et avait vraiment quelque chose d'« ingénieux » — ce qui fut reconnu à la Conférence. Cependant, *il était aussi facultatif, comme la médiation ordinaire*, et, en plus, avait *un défaut*, qui se cachait à première vue. M. de Lapradelle met en lumière ce dé-

(1) La Société des Nations, comme nous l'avons vu dans l'introduction de notre étude, donnant préférence aux moyens politiques dans les conflits, a pour point capital dans son système pacifique *le moratoire de guerre*, combiné avec le recours obligatoire à *la médiation de son Conseil* — *qui est un organe permanent*.

faut dans son étude « La Conférence de la Paix » (R. G. D. I. 1899, p. 765-766). Il consiste généralement en ceci : le moyen est plus propice à aggraver le conflit qu'à l'apaiser ; « les médiateurs *épousent* la querelle des litigants au lieu de l'apaiser » (1).

Nous voilà arrivés aux procédures juridiques dans les conflits internationaux. Les procédures politiques (diplomatiques) sont bonnes pour les conflits d'ordre politique, *conflits graves, où les Etats veulent ordinairement conserver leur liberté d'agir* et n'acceptent pas la rigidité juridique. Mais il y a aussi des conflits susceptibles d'une solution judiciaire à la base du droit. Pour ces conflits-là existent d'autres procédures, appelées *juridiques*. De ces procédures c'était surtout *l'arbitrage* qui était pratiqué avant les Conférences de la Haye, comme nous l'avons vu. Il y a, pourtant, aussi — comme dans le droit interne, *la procédure judiciaire*, qui exige l'institution d'un *tribunal international permanent* avec recours obligatoire et droit de contrainte pour ses décisions. *Un pareil tribunal implique, naturellement, une organisation politique de la Société internationale*, ce qui explique pourquoi le pacifisme ne

(1) La deuxième conférence de La Haye, en 1907, n'alla pas plus loin de la première quant aux bons offices et aux deux formes de médiation : elle en compléta seulement les règles de procédure,

s'occupait guère de cette question avant les Conférences de la Haye. *Il est important de souligner la différence entre l'arbitrage et le tribunal international* pour mieux comprendre la défectuosité de l'œuvre des Conférences de la Haye, qui s'occupèrent de la codification des procédures juridiques de justice internationale. M. Ph. M. Brown (*op. cit.*) explique longuement cette différence, en se fondant sur l'opinion de la Section juridique du Secrétariat de la S. D. N. et celle du Comité Consultatif des Juristes (*J. O.*, Juillet 1920). Nous donnerons ici seulement sa conclusion : « Trois traits distinguent en général la procédure *arbitrale* de la procédure judiciaire proprement dite. Ce sont : la nomination des arbitres par les parties, le choix par ces dernières des normes matérielles à suivre par le tribunal et, enfin, *le caractère volontaire du recours à la juridiction arbitrale*. Donc, *une cour de justice internationale ne devra son existence en aucune manière aux parties en litige* (elle doit exister avant le litige donné comme une *institution permanente*), elle devra appliquer un droit universellement accepté et non choisi par les parties, et, enfin, *elle doit avoir une juridiction coercitive*, c'est-à-dire le droit de juger même si une des parties refuse de comparaître... »

A la première Conférence de la Haye, on ne faisait pas cette différence entre les deux moyens juridiques : on préconisait « l'arbitrage *obligatoire* ». Un certain

nombre des propositions furent faites dans ce sens, mais *dans la convention définitive l'arbitrage resta « facultatif »*, ce qui était naturel, *faute d'un tribunal permanent et d'une organisation de la Société des Etats*. Cependant on s'efforça de faire quelque chose dans ce sens aussi : dans l'art. 32 de la dite Convention on créa une « Cour permanente d'arbitrage », qui, comme le dit très justement M. de Lapradelle (Cours sur la S. D. N., *op. cit.*), n'était ni « cour », ni « permanente », mais tout simplement « une liste d'arbitres » *au service des Etats litigants qui voudraient bien s'en servir*. En somme, même avec la « Cour permanente », l'arbitrage resta « facultatif ». Il fallait une véritable « Cour permanente de justice internationale » (qui fût vainement essayée par la deuxième Conférence de la Haye, mais qui ne fût créée que par la Société des Nations) pour arriver non pas à l'arbitrage « obligatoire », mais à une juridiction internationale *permanente* (qu'on s'efforce dernièrement de faire *obligatoire*).

B. — LE MORATOIRE DE GUERRE APRÈS LES CONFÉRENCES DE LA HAYE.

Nous devons parler ici des célèbres traités, appelés « Traités Bryan », dont provient en ligne directe l'idée du système actuel du pacte. Avant d'y arriver, cependant, il faudra examiner un autre moyen pacifique,

création des Conférences de la Haye, dont nous n'avons pas encore parlé — *les Commissions internationales d'enquête*. C'est à la première Conférence de la Haye, en 1899, que ce nouveau moyen pacifique fut proposé par la délégation russe, spécialement par l'internationaliste très connu, M. F. de Martens. C'est un moyen pacifique très intéressant tenant — de par son origine immédiate — des négociations directes, tendant, d'autre part, à préparer la solution du conflit par l'intervention d'un élément neutre, ce qui l'avoisine à la médiation et à l'arbitrage. La délégation russe le projetait comme obligatoire, mais sa ressemblance avec la médiation et même avec l'arbitrage, de par l'élément neutre dans la composition des Commissions, le rendait suspect aux yeux des petites Puissances Balkaniques et de certaines grandes Puissances Européennes, qui craignaient que la Russie ne se préparât par là un prétexte de plus d'intervention dans les affaires d'Orient — ce qui fit échoir le projet russe et amena l'acceptation d'une rédaction roumaine, où le recours à ce moyen fut rendu purement facultatif. Vaines furent les explications données par l'auteur du projet et même par M. Descamps, le rapporteur de la Commission respective, qui insistèrent sur le fait que le moyen proposé n'est pas une innovation, qu'il provient, au contraire, d'un perfectionnement des négociations directes :

les *Commissions mixtes* (1), existant déjà depuis longtemps (2). Les Etats en question conservèrent leur méfiance et leur hostilité contre la mesure proposée.

Peut-être, présentait-on aussi que sous l'apparence innocente ce moyen cachait une autre restriction à la souveraineté si chère, restriction qu'on ne pourrait pas encore mesurer ? En tout cas, on ne l'accepta que sous la forme suivante : « *Art. 9* (de la Convention de 1899 sur les litiges internationaux) : Dans les litiges d'ordre international, *n'engageant ni l'honneur, ni des intérêts essentiels, et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points DE FAIT*, les Puissances signataires *jugent utile* (dans le projet russe figurait « conviennent ») *que les parties*, qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques, *instituent, en tant que les circonstances le permettront*, une commission internationale d'enquête, chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, la question de fait »... La composition

(1) Ces commissions, composées de membres nationaux des parties litigantes en nombre égal, avaient pour but d'enquêter sur des *litiges de frontières*, ou *réclamations de particuliers* non pas pour les résoudre, mais *pour en préparer la solution*. La première en date est de la fin du XVIII^e siècle.

(2) Voir M. de Lapradelle. — « La Conférence de la Paix ». R. G. D. I. p. 757, où l'on cite l'affaire du Maine entre les Etats-Unis et l'Espagne (1898).

de la Commission était de 5 membres. choisis par les parties sur la liste de la Cour permanente d'arbitrage. Mais sa fonction n'avait rien de celle d'une instance « arbitrale », son rapport « laissant aux parties en litige entière liberté pour la suite à donner à ses constatations ».

Quoique entièrement *facultative* grâce à ces nombreuses réserves, la nouvelle institution présentait *des avantages très pratiques pour la cause de la paix* : elle contenait implicitement *un moratoire de guerre*, d'une part ; d'autre part, elle engageait les Etats apparemment moins que l'arbitrage et la médiation, ne contenant aucune solution du différend, mais seulement une enquête, ce qui la faisait préférable à ces moyens. Mais c'est surtout son premier avantage — le moratoire de guerre — qui lui assura un succès inespéré par la suite. On cite très souvent dans ce sens son application remarquable, en 1904, dans l'affaire des pêcheurs de Hull entre l'Angleterre et la Russie. A la deuxième Conférence de la Haye on prit acte de ce succès et on recommanda les Commissions d'enquête non seulement comme « utiles », mais aussi comme « désirables », tout en en perfectionnant la procédure.

Encore une fois les Etats européens refusèrent de faire de ce moyen pratique et commode une obligation internationale d'une portée générale, même après avoir vu ses résultats à l'œuvre. Ils ne voulurent pas voir ce

que l'auteur de la proposition russe, M. F. de Martens, leur démontrait, déjà à la première Conférence de la Paix, en ces termes assez clairs et même prophétiques (1) :

... « Prenons un cas: les autorités sur les frontières arrêtent quelqu'un sur le territoire étranger. Un conflit des plus graves peut surgir. *Plus les circonstances demeurent obscures, plus les passions s'enflamment* : articles de journaux, interpellations au Parlement risquent de forcer la main aux gouvernements et de les entraîner dans une voie contraire même à leurs intentions. *On peut comparer les Commissions d'enquête internationales à une SOUPAPE DE SÛRETÉ, qu'on donne aux gouvernements ; on leur permet de dire A L'OPINION PUBLIQUE SUREXCITÉE et mal informée : ATTENDEZ, nous organiserons une commission*, qui ira sur place, qui fournira tous les éclaircissements nécessaires, en un mot, *qui fera lumière... Par là, ON GAGNERA DU TEMPS* (2), *et dans la vie internationale un jour gagné peut sauver l'avenir d'une nation*. Le but des Commissions d'enquête est donc clairement indiqué : *elles sont un instrument d'apaisement* »...

(1) Edition du Ministère des Affaires Etrangères. — La Haye, 1899, p. 41 et suiv.

(2) On voit bien que M. Martens ne préconisait rien d'autre qu'un moratoire de guerre, avant la procédure d'enquête.

L'avenir donna raison à M. F. de Martens, mais ce furent les Américains qui comprirent toute la portée pratique de sa pensée et qui trouvèrent l'application commode et heureuse de son idée. Le problème était, comme le résume M. Gralinski (1), « d'élargir la compétence des commissions internationales d'enquête... *et de limiter sérieusement la liberté des parties de se déclarer la guerre.* La nature de ces commissions se prêtait beaucoup plus à cette tâche *que les tribunaux d'arbitrage.* A l'encontre de l'arbitrage, *les rapports de ces commissions n'ayant pas de caractère obligatoire, les Etats restaient maîtres de leur liberté* en ce qui regardait la suite à donner à ces rapports... ils étaient ainsi plus portés à recourir à ces commissions.

« Soumettre les conflits POLITIQUES, les plus redoutables et menaçants pour la paix, à une procédure pacifique, même dépourvue de solution obligatoire, c'était tâcher de résoudre l'un des plus formidables problèmes du droit international. L'honneur d'appliquer cette procédure à tous les différends sans exception, aussi bien juridiques que politiques, incombe aux pacifistes américains ».

Nous allons voir maintenant comment fût réalisé ce progrès.

..

(1) Gralinski. — Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la S. D. N., Paris, Pedone, 1925, p. 30.

« Les Conventions de la Haye, écrit M. Efremoff (1), présentent, par rapport aux Commissions internationales d'enquête, deux principaux défauts : 1° elles n'expriment qu'une opinion sur l'utilité du recours à ces commissions (ne sont pas obligatoires) et 2° les commissions ne doivent être créées qu'après que le conflit aura éclaté (ne sont pas permanentes)... L'entente des parties sur la constitution de la Commission et l'étendue de ses pouvoirs doit donc être réalisée lorsque les relations entre elles sont déjà tendues et les esprits excités par le conflit.

« C'est à ces deux inconvénients que voulait parer l'homme d'Etat américain Bryan. *Ayant vu comment l'opposition d'une infime minorité pouvait faire échouer les meilleures conventions générales, il s'applique à conclure des traités bilatéraux*, ayant pour but de créer des *commissions permanentes* avant qu'un conflit soit apparu à l'horizon. Il introduisait dans les traités qui portent son nom, *l'obligation* des parties contractantes de soumettre *tous* leurs conflits à l'examen d'une commission d'enquête.

« Bryan avait déjà proposé, *en 1906*, à la Conférence de l'Union Interparlementaire de Londres (nous l'avons vu déjà à propos de la proposition de M. Rollin à l'Ins-

(1) *Efremoff*. — « La Conciliation Internationale ». Recueil de l'Académie, 1927, III, p. 26 et suiv.

titut du droit international) *de transporter dans le domaine international l'heureuse expérience des commissions mixtes qui avaient fait leur preuve dans celui des conflits du travail* (1). La Conférence vota la résolution suivante (voir « Union Interparlementaire. Conférence de Londres, 1906, Résolutions, etc., p. 101-102) :

« La Conférence Interparlementaire exprime le vœu que *dans tout traité d'arbitrage*, réservant l'indépendance nationale, les intérêts vitaux, etc. (N. B. les réserves ordinaires que les Etats faisaient dans les traités d'arbitrage, qu'ils concluaient à l'époque), *les Puissances insèrent la clause suivante*, que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne avaient admise dans leur *projet de traité de 1897* :

« S'il survenait entre les parties contractantes un conflit qui, aux termes de la Convention, ne doit pas être soumis à l'arbitrage, *les Parties ne recourront à aucune mesure d'hostilité de quelque nature que ce soit, avant d'avoir*, ensemble ou séparément, requis, suivant les circonstances du cas, *soit la constitution d'une Commission internationale d'enquête, soit la*

(1) Notons en passant que l'institution d'un moratoire pendant l'examen du conflit par une commission mixte de patrons et ouvriers existait alors dans les conflits du travail. *Mais c'est plutôt une comparaison que M. Bryan a faite, son idée provenant non pas de ces précédents, mais de précédents internationaux.*

médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies. Cette réquisition s'exercera au besoin conformément à l'art. 8 de la Convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux... »

On le voit, c'est un vœu où l'on envisage pour des conventions bilatérales futures, presque le même système du Pacte actuel : *moratoire de guerre avant l'arbitrage facultatif ou la médiation obligatoire* (ici, en plus, les commissions d'enquête). *L'origine de l'idée est indiquée dans la résolution elle-même* : on se réfère aux Commissions internationales d'enquête de la Haye et, en plus, *on invoque un plus ancien projet de traité, de 1897, entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis*. Ce projet de traité (qui a servi, paraît-il, aussi de modèle à M. F. de Martens pour sa proposition des Commissions d'enquête à la Haye) instituait (pour les différends échappant à l'arbitrage entre les deux Etats cités) *des commissions mixtes OBLIGATOIRES*. Ces dernières diffèrent de la création de la Haye (les commissions internationales d'enquête) par leur composition, comme nous l'avons vu (leurs membres sont exclusivement nationaux des parties litigantes et non pas mêlés avec des représentants neutres). La résolution de l'Union Interparlementaire, tout en recommandant le système général dudit traité de 1897, remplaçait ces commissions à composition nationale par les Commissions inter-

nationales d'enquête, qui en étaient une amélioration sensible.

Parallèlement à l'initiative de Bryan de 1906, il existe une initiative semblable, mais moins connue, qui *imitait complètement le traité cité de 1897*. C'est une proposition de moratoire de guerre *et de commissions mixtes* d'un autre américain, sir Thomas Barclay, développée par lui devant l'Institut de droit international successivement aux sessions de 1904, 1906 et 1911 de cet Institut (voir son « Annuaire » pour l'année 1911, *op. cit.*, 1236, 1237). Or, *l'idée de M. Barclay, qui datait de 1904 et devançait déjà la proposition Bryan de 1906, eut la chance de devancer aussi les traités Bryan de 1913, qui furent la suite pratique de la résolution de 1906 de l'Union Interparlementaire.*

En 1911, un certain temps avant le dernier rapport de M. Thomas Barclay à l'Institut de droit international à Madrid, le Secrétaire d'Etat aux Etats-Unis, Phylander-Knox, concluait, au nom des Etats-Unis, avec l'approbation du Président Taft, des traités généraux d'arbitrage — avec la Grande-Bretagne et avec la France — qui ressemblaient par leur économie générale à la proposition de M. Barclay et au projet-traité de 1897. On y prévoyait *l'arbitrage obligatoire* pour tous les litiges *susceptibles d'une solution arbitrale* et l'institution dans chaque cas concret d'une *Commission mixte obligatoire* pour tous les autres litiges, *sans au-*

cune obligation concernant le rapport de cette commission. C'était un moratoire de guerre obligatoire, combiné avec une commission mixte obligatoire ; les traités cependant ne furent pas ratifiés. Dès lors, *c'est à Bryan que revient l'honneur d'avoir appliqué en Europe le moratoire de guerre obligatoire* dans les traités célèbres qu'il réalisa deux ans plus tard.

Nous arrivons donc, à ce qu'on appelle le « *plan Wilson-Bryan* », qui fut l'heureuse réalisation du vœu de l'Union parlementaire de 1906, modifié par une amélioration sensible : les commissions d'enquête devaient cette fois-ci *permanentes et constituées avant tout litige*. Voilà comment M. Tchéou-Weï (1) décrit ce plan « *Wilson-Bryan* », qui vit jour, en 1913, un an avant la grande guerre :

« Les Etats-Unis proposeraient à toutes les Puissances des traités prévoyant le renvoi obligatoire à des commissions d'enquête de tous les litiges pouvant survenir entre les Etats-Unis et elles. Les Commissions d'enquête seraient constituées d'office, antérieurement à tout incident. Elles auraient un délai d'un an au minimum pour faire rapport sur les faits formant la base du litige. (N. B. nous voyons ici l'origine de la

(1) Tchéou-Weï. — « Essai sur l'organisation juridique de la Société Internationale », p. 39 et suiv., Paris, Crès, 1917.

disposition respective de l'art. 12 du Pacte, qui prévoit un délai de six mois pour le rapport du Conseil). La pensée maîtresse des auteurs du projet était, qu'après une année écoulée, les esprits, dans les deux pays engagés dans un conflit, se seraient suffisamment calmés pour que le danger d'une guerre se trouvât, dans l'immense majorité des cas, écarté (l'idée du moratoire de guerre)... *Le jour où, après s'être ainsi liées avec les Etats-Unis, les différentes Puissances auraient conclu entre elles aussi des traités semblables, le danger de guerre dans le monde serait réduit au minimum, sinon à zéro* » (voilà une voie détournée pour réaliser une obligation pacifique *générale* !)

Un traité-type fut approuvé par le Sénat américain le 24 avril 1913. Il servit de modèle avant et pendant la grande guerre à une *trentaine* de traités, conclus entre les Etats-Unis et différentes Puissances. Voici, selon M. Efremoff (1) les principes fondamentaux de ce traité-type « pour l'avancement de la cause de la paix », comme s'exprimait M. Bryan lui-même :

- 1° L'enquête doit être appliquée à *tous les différends*.
- 2° Elle doit être faite par une commission *permanente* (instituée avant tout différend).
- 3° Chaque nation doit choisir un seul membre de ses

(1) *Efremoff. — Op. cit., p. 27.*

propres ressortissants et prendre un autre membre de la commission parmi les ressortissants d'une nation neutre ; le cinquième membre doit être choisi d'un commun accord par les parties contractantes (caractère international et neutre de la commission, à la différence des commissions mixtes anciennes).

4° *Pendant une année que peut durer l'enquête, les parties ne peuvent déclarer la guerre, ni commencer les hostilités* (la durée du moratoire de guerre est défini, comme dans le pacte actuel de la S. D. N.).

5° Les parties ne sont pas liées par les recommandations de la commission.

La XVIII^e Conférence interparlementaire, en 1913, accueillit avec beaucoup de sympathie la proposition de l'Amérique faite à tous les Etats représentés à Washington et vota une résolution, dans laquelle elle recommandait chaleureusement aux gouvernements le principe de ces accords.

« Bryan, continue M. Efremoff (*op. cit.*), formulait ainsi les avantages de son plan dans une lettre, adressée à M. J.-B. Scott, le 30 septembre 1917 : « Première-ment, le plan *donne à la passion le temps d'être modérée et à la raison de faire effectuer son effort* ; il donne *le temps nécessaire à l'apaisement*. Les diplomates européens ont affirmé qu'*une semaine de réflexion aurait prévenu la guerre actuelle*. (N. B. il s'agit de la grande guerre : la lettre est de 1917). Notre plan accorde à la

réflexion cinquante-deux semaines. Secondement, il donne le temps de séparer les questions de fait de celles de l'honneur, en tant que la ligne de démarcation entre ces deux ordres de questions peut être effacée dans des moments d'excitation. Troisièmement, il laisse le temps d'agir aux forces de la paix dans le monde entier. Quoique nos traités ne rendent pas la guerre impossible, ils en font une possibilité lointaine : les nations ne sont pas capables d'entrer en guerre après une année employée à faire une enquête sur les faits par un tribunal international »...

« C'est, en somme, conclut M. Efremoff, la même idée, que celle qui avait été exprimée à la Haye par le délégué russe, M. F. de Martens : « L'opinion s'enflamme, disait-il, d'autant plus qu'elle est moins renseignée, et *les esprits se calment*, pendant que la commission travaille » (voir le discours de M. F. de Martens, cité par nous).

Voilà donc l'idée moderne du moratoire de guerre, exprimée par ces auteurs, telle qu'ils l'avaient conçue. Elle diffère de l'idée ancienne de la « difidatio » et de la « clarigatio » romaine. Le mécanisme formel est le même : gagner du temps par l'institution des délais avant l'ouverture des hostilités et par une procédure appropriée. Le but est, dans une certaine mesure, aussi le même : d'éviter la guerre de surprise — ce que les Romains voulaient dans l'intérêt de Rome (espérant

imposer la *pax romana*) et ce que le moyen âge n'admettait pas par considérations chevaleresques. *Mais il y a toujours — quant au but — quelque chose de plus* : l'idée moderne du moratoire de guerre poursuit non seulement l'exclusion de la guerre de surprise, mais aussi *la réduction de la guerre en général, au profit de la procédure pacifique* (1)... C'est une règle nouvelle, que nous avons déjà formulée ainsi : « pas de guerre licite *sans examen préalable du litige* ». Donc, non seulement une interdiction de la guerre de surprise, mais aussi *une tentative de solution pacifique du conflit*, UN ESPOIR que la guerre sera, sinon abolie, du moins réduite de beaucoup si l'on institue l'obligation du recours à la procédure pacifique... Un espoir, fondé psychologiquement sur DEUX FACTEURS : LE TEMPS, qui agira pour calmer les passions pendant les formalités de la procédure pacifique, ET L'OPINION PUBLIQUE, sur laquelle les résultats de la procédure pacifique exerceront leur influence pour l'inciter à combattre la guerre.

Cette règle, *nouvelle en comparaison avec la règle romaine*, nous l'avons trouvée encore dans les institutions nationales du moyen âge contre la guerre privée

(1) Nous avons déjà eu l'occasion de parler d'une conception moderne, à la base de l'idée romaine, contre la guerre de surprise — celle de M. Rollin à l'Institut du Droit International.

-- *la trêve de Dieu et la quarantaine le roy*. Puis, elle s'était perdue, avec l'avènement de la guerre publique, pour réapparaître en Amérique (avec Bolivar, qui l'empruntait à Condorcet ou à Bentham) et pour revenir en Europe au commencement du xx^e siècle, semée par de Martens et Bryan.

Voilà donc, en traits généraux, l'évolution du moratoire de guerre depuis l'ancienne Rome jusqu'à nos jours. *L'idée de cette institution, de ce système imparfait contre la guerre n'est donc ni nouvelle, ni d'origine américaine*, comme on le voit : *c'est seulement son application de nos jours dans les relations internationales qui est due aux Américains* (ce qui ne diminue pas, tant s'en faut, leur mérite).

M. Efremoff (*op. cit.*, p. 29-35) et M. Fauchille (1), donnent en détail les traités nombreux conclus depuis 1913, conformément au plan Wilson-Bryan, entre l'Amérique et la plupart des autres Etats (2), (excepté l'Allemagne et ses alliés pendant la guerre). Mais l'économie de ces traités étant la même que celle du traité-type, nous n'avons pas à en reproduire ici les détails.

(1) *Fauchille*. — Traité de droit international public, t. I, Paris, Rousseau, p. 623-629.

(2) Pour le traité avec la France voir *Basdevant*. — « Traités et conventions en vigueur entre la France et les puissances étrangères », t. I, Paris, édition du Ministère des Affaires Etrangères, 1918.

Nous devons, cependant, mentionner *une stipulation intéressante* que M. Fauchille trouve dans le premier de ces traités, conclu le 7 août 1913 entre les Etats-Unis et le Salvador, stipulation qui consiste en ceci : « pendant l'enquête et le rapport (de la commission d'enquête), *les parties s'engagent à ne pas augmenter le programme de leurs forces militaires et navales*, à moins que l'attitude d'une tierce puissance ne les y contraigne ». M. Efremoff trouve la même clause dans les traités des Etats-Unis avec le Nicaragua, le Panama et la Perse aussi, mais, selon lui, *elle n'est pas entrée en vigueur*. Cette clause est très intéressante du point de vue de *la portée juridique du moratoire de guerre*. Nous nous en occuperons plus tard, en examinant, dans la deuxième partie de notre étude, l'art. 12 du pacte de la S. D. N. et les obligations qu'implique le moratoire de guerre aux parties en litige. Pour le moment, nous pouvons dire seulement qu'*elle ne nous paraît pas compatible avec un système de moratoire de guerre*. Un tel système n'exclut pas le recours éventuel à la guerre, *il n'abolit pas complètement la guerre* : il en réduit seulement les possibilités. Or, *comment priver, dans ce cas, les Etats de la faculté d'augmenter leurs armements qui pourraient toujours leur être utiles ? Le désarmement n'est pas possible sans l'abolition organisée de la guerre* : Si un système admet la possibilité, quoique réduite, de ce moyen coercitif, il n'est pas logique, pour

ne pas dire, il n'est pas sincère, de réduire la force armée, qui sera le dernier appui du droit et de la justice.

Les traités Bryan sont un progrès évident en comparaison avec les Conférences de la Haye, concernant le moratoire de guerre. Ce système fut à peine ébauché aux Conférences de la Haye : les commissions internationales d'enquête qu'elles créèrent ne furent ni obligatoires pour tous les différends, ni permanentes, deux défauts auxquels les traités Bryan, comme nous l'avons vu, remédiaient. *D'autre part, le plan Wilson-Bryan s'était ingénié à chercher la généralisation du système non pas par une convention générale* (dont les Conférences de la Haye montrèrent l'impossibilité pour le moment) *mais par la multiplication des traités bilatéraux à cette base — idée pratique qui aurait diminué les chances de la grande guerre, si elle avait eu le temps de se réaliser.* En tout cas, la grande guerre, comme nous l'avons remarqué dans l'introduction de cette étude, ouvrit les yeux de tout le monde sur *la nécessité de la GÉNÉRALISATION d'un système pacifique et, par conséquent, de L'ORGANISATION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.*

Nous l'avons vu aussi, deux conceptions se livrèrent bataille, quant à l'organisation de la Société des Nations : le résultat fut une transaction entre deux conceptions : ni alliance, ni fédération — plutôt une Société

internationale ayant les traits d'une vaste Confédération, susceptible d'évoluer. *Quant au système pacifique qui fut généralisé*, nous l'avons dit : *la conception anglo-saxonne prenant le dessus, ce fût non pas l'abolition de la guerre* et l'institution d'une justice internationale parfaite, *mais LE MORATOIRE DE GUERRE, ce système déjà généralisé par les traités Bryan*. Nous avons constaté dans notre introduction comment il fut implanté dans les conceptions doctrinaires des deux pays anglo-saxons (la ligue américaine et la ligue anglaise). Il ne nous reste maintenant qu'à examiner comment, par les divers projets gouvernementaux, il se rencontra avec la conception européenne, représentée par le projet français officiel, pour être introduit dans le texte définitif du pacte de la Société des Nations.

Nous laissons, cependant, cette question pour la deuxième partie de notre ouvrage, où, après un examen des divers projets et textes, nous aurons à faire *l'étude juridique du moratoire de guerre*.

Le Moratoire de Guerre

DEUXIÈME PARTIE

L'Analyse juridique

du Moratoire de Guerre

DEUXIÈME PARTIE

L'Analyse juridique du Moratoire de Guerre

CHAPITRE I

L'ÉLABORATION DU PACTE. LES TEXTES SUR LE MORATOIRE DE GUERRE ; SON SYSTÈME GÉNÉRAL, SES SANCTIONS, SON APPLICATION EN DEHORS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Nous avons vu, dans la première partie de cette étude, comment la conception anglo-saxonne sur le moratoire de guerre s'était formée à la veille de l'élaboration du pacte de la S. D. N. : d'une part, en Amérique — la « League to enforce peace », d'autre part, en Angleterre — le programme de Bryce. Nous n'avons pas à y revenir que pour rappeler l'origine commune de ces deux programmes — les traités Bryan, dont nous venons d'examiner l'histoire — et pour indiquer, d'un autre côté, qu'ils ont servi de base aux divers projets officiels anglo-saxons. C'est de ces projets anglais et américains, ainsi qu'avec le projet officiel français, qui leur fut opposé à l'Hôtel Crillon, que nous devons nous occuper maintenant, en passant rapidement en revue

leur évolution jusqu'aux textes définitifs du pacte, sur le moratoire de guerre, qui nous intéresse ici. En même temps, nous ferons un examen général de ce système, ainsi que des sanctions, qu'il comporte, et de son application en dehors de la S. D. N. (pour ne pas revenir ensuite à ces questions dans les autres chapitres).

*
**

« Nous trouvons l'origine directe du pacte, écrit M. Gralinski (1), dans *le projet Phillimore*, élaboré le 20 mars 1918 par une commission spéciale, créée, sous la présidence du Baron Phillimore, par le gouvernement britannique... Ce projet fut communiqué au président Wilson et devint le document de base pour l'élaboration du pacte par le président...

« Nous retrouvons dans ce projet le grand principe des traités *Knox-Bryan* : « pas de guerre licite sans examen préalable du litige ». Le projet Phillimore *ne prévoit pas l'abolition des guerres individuelles ; il s'efforce seulement de les rendre plus difficiles*. Les Etats contractants se sont engagés à *ne pas déclarer la guerre sans avoir au préalable soumis tous leurs différends à l'arbitrage ou à la procédure de conciliation et tant que*

(1) *Gralinski*. — « Le règlement pacifique obligatoire des conflits internationaux selon le Pacte de la S. D. N. ». Paris, 1925, p. 40 et suiv.

n'aura pas été rendue la sentence arbitrale ou la recommandation (art. 1, § 1) ; en outre, à ne pas déclarer la guerre à une partie qui se conformera à la sentence arbitrale ou à la recommandation (1) de la CONFÉRENCE DES ETATS ALLIÉS »... (Les différends sont divisés à « justiciables » et « non justiciables », mais, si les parties ne tombent pas d'accord sur le recours à l'arbitrage, c'est seulement le recours à la Conférence qui est obligatoire. En somme, c'est un moratoire de guerre combiné avec la médiation obligatoire).

« L'Etat-membre qui violera les engagements pris par l'art. 1 sera *ipso facto* (N. B. les mots même sont identiques avec les mots du pacte actuel : voir son art. 16) en état de guerre avec tous les autres Etats-membres, tenus de se porter assistance par les mesures financières, économiques et militaires... Ce projet est assez voisin dans ses grandes lignes du programme élaboré par la « League to enforce peace ». (N. B. et le programme de Bryce).

« Trouvant le projet Philimore insuffisant, Wilson le renvoie à son confident et ami personnel, le Colonel E. M. House, en le priant de le remanier et compléter. Celui-ci prépara un nouveau projet de pacte, différent

(1) Cette recommandation doit être prise, comme dans le pacte actuel, à *l'unanimité*, sinon elle n'a que l'effet de sa publication agissant sur l'opinion publique.

sur plusieurs points du projet Philimore. *Ces différences consistaient en ce que, contrairement au projet Philimore, qui, tout en prévoyant l'option entre l'arbitrage et la conciliation, n'excluait pas les guerres individuelles, le Colonel House comptait sur LEUR COMPLÈTE ABOLITION*, en établissant l'obligation de soumettre toutes les controverses soit à la procédure de la *cour de justice*, soit à l'arbitrage »... (N. B. Voilà un système qui se rapproche entièrement de la conception européenne, avec cette cour de justice et *l'exclusion complète de la guerre*. Malheureusement, il ne prévoyait pas de sanctions !)

« Son projet élaboré (N. B. Un « draft » sur le projet House), le Président Wilson arrive en Europe où il apprend l'existence d'un projet de pacte, émanant du général Smuts en date du 16-XII-1918. Sous son influence, le président fait subir à son premier « draft » des *changements d'une importance primordiale* (N. B., notamment il revient au système de *moratoire de guerre*, dont Smuts améliorait l'économie, en prévoyant un *Conseil* qui assumerait le rôle de la Conférence du projet Philimore dans la solution des différends, ce qui rendait *l'unanimité* plus possible).

« Le troisième projet de Wilson (1) (il en fit encore

(1) Gralinski, — (Op. cit., p. 56 et suiv.),

un après le deuxième) ne change en rien les dispositions de son second projet pour le règlement pacifique des conflits. Ce troisième projet du président se trouva en face d'un *projet officiel*, émanant du *Gouvernement britannique*, en date du 20 janvier 1919...

« Celui-ci diffère du troisième projet Wilson par l'établissement de la *Cour permanente de Justice avec compétence facultative*... (on revenait à l'idée de House pour une telle *Cour*, sans admettre cependant sa *jurisdiction obligatoire*, ce qui est le système du pacte actuel)... La procédure de conciliation et la portée de la recommandation étaient établies de la même façon que dans le troisième projet de Wilson (N. B. et les anciens projets anglais). Mais au lieu du Conseil seul (voir le projet Smuts), c'étaient le Conseil et l'Assemblée — tous les deux qui pouvaient s'occuper de la conciliation (comme dans le pacte actuel)... Le projet britannique introduisait une clause, dont les stipulations étaient jusqu'à présent inconnues, — prescrivant aux deux parties de n'avoir recours à la guerre — prévue par le pacte, QU'APRÈS L'EXPIRATION D'UN DÉLAI DE TROIS MOIS DE LA SENTENCE. (Comparer l'art. 12, al. I, phrase deuxième. N. B.). Cette innovation avait pour but de donner aux parties le temps supplémentaire POUR RÉFLÉCHIR AVANT DE PRENDRE UNE POSITION DÉFINITIVE DANS LE LITIGE, pour se rendre compte de celle des autres membres, pour permettre en même temps au Conseil

d'intervenir, voir de porter l'affaire devant l'Assemblée »... (Nous reviendrons plus loin sur ce *moratoire de guerre supplémentaire*, qui est une innovation du pacte en comparaison avec les systèmes de moratoire antérieurs — les traités Bryan, par exemple). « Ce n'est pas le troisième projet du président Wilson qui servit de *base de discussion à l'élaboration du pacte de la S. D. N.* ; *c'était le texte*, élaboré par D. H. Miller, membre de la délégation américaine, et Cecil J. B. Hurst, membre de la délégation anglaise, *texte connu sous le nom de projet Hurst-Miller (présenté le 3 février 1919 dans la première séance de la Commission de la S. D. N. à la Conférence de la Paix). Il est le résultat d'un compromis entre le point de vue du président Wilson et celui du gouvernement anglais* »...

« Le projet Hurst-Miller consacra définitivement le principe de *l'arbitrage facultatif* (ce qui impliquait le moratoire de guerre. N. B.). Ainsi, le point de vue de Philimore, de Smuts et du gouvernement britannique a prévalu en dépit du projet House et des « drafts » Wilson.

« Les sentences des arbitres et les arrêts de la Cour doivent être exécutés *de bonne foi* (N. B. Voir art. 13 du pacte actuel) : c'est seulement si la partie perdante n'exécute pas dans le délai de trois mois la sentence rendue, que la partie gagnante peut lui déclarer la guerre.

« En ce qui concerne la procédure de conciliation, le projet prévoit *la compétence subsidiaire de l'Assemblée ainsi que le moratorium de guerre de trois mois*. (Voir le projet du 20-I-1919).

« Il se trouvât en présence *du projet français de la S. D. N.*, résultat des travaux d'une commission spéciale, constituée au Ministère des Affaires étrangères, sous la présidence de *M. Léon Bourgeois* (1). Le projet français suscita les discussions les plus passionnées, bien qu'il ne fût jamais présenté officiellement à la Commission.

« Le projet français, le mieux développé *au point de vue des SANCTIONS*, ne se bornant pas à la proclamation des principes généraux, *tendait à organiser et à mettre*

(1) Il importe de donner ici certains détails sur l'opinion publique en France pendant la guerre concernant la S. D. N. — détails que nous empruntons tous à *M. Lange*. — « Préparation de la S. D. N. pendant la guerre » (Münch, Copenhague, 1923, p. 30) ; « L'opinion du peuple français, qui occupait avant la guerre une des premières places dans le mouvement pacifique était favorable à la création de la S. D. N. ; interrompu par l'agression injustifiable... ce mouvement fut repris en 1915 par la « *Ligue des droits de l'homme et du citoyen* » et par l'organisation « *la paix par le droit* ». Le Comité directeur de cette association publia au mois d'octobre un *programme minimum*, proclamant la *constitution de la Société des Nations, libre, pacifique ; la soumission à l'arbitrage de tous les différends sans exception et la mise des forces coalisées des membres de la Société au service de la paix universelle* ».

à la disposition de la S. D. N. une ARMÉE EFFECTIVE, composée de contingents militaires internationaux, avec un Etat-major permanent... (Sect. III, §§ 3 et 10).

« En ce qui concerne la *procédure pacifique*, il prévoyait la *solution obligatoire de tous les différends internationaux*. Les affaires susceptibles d'être réglées par voie judiciaire, doivent être soumises à la juridiction du *tribunal international*, sinon elles doivent être présentées au *Conseil* (Sect. I, § IV, 3)...

« *Le Conseil ASSURE L'EXÉCUTION DES SENTENCES DU TRIBUNAL* en provoquant, s'il y a lieu, l'application *de sanctions diplomatiques, juridiques, économiques, militaires* (Sect. IV, § 5). Mais, en outre, le tribunal a un pouvoir propre d'ordonner les réparations et les sanctions nécessaires en cas de violation du droit international »... (*Le Conseil assure lui-même l'exécution des décisions sur les conflits qui restent à sa compétence* « par toutes mesures coercitives »).

« Le projet français est remarquable par sa conception et très supérieur aux projets anglo-saxons... *Il n'admet pas la guerre individuelle, comme solution des controverses internationales* (N. B. House ne l'admettait pas non plus, mais il n'organisait pas de sanctions); non seulement il prévoit la soumission de tous les différends à la *procédure pacifique*, mais il remet leur règlement *définitif*, soit au tribunal, soit au Conseil. *Les décisions*

du Conseil sont prises à LA MAJORITÉ des voix (1) et toutes ont le même caractère OBLIGATOIRE »...

Voilà comment la conception européenne et française fût lancée à l'Hôtel Crillon en face de la conception anglo-saxonne. Malheureusement, après l'entente britano-américaine sur le projet Hurst-Miller, elle n'eut pas de succès.

Le pacte fut élaboré à deux reprises. Un premier projet du 14 février 1919 fût préparé pour le président Wilson, qui l'emporta en Amérique pour consulter l'opinion publique et les milieux gouvernementaux. En rentrant en Europe (le 15-III-1919), Wilson apporta certaines modifications qui ne changèrent pas le système général du pacte (2). Celui-ci fût adopté définitivement le 28 avril 1919. Il fût communiqué, avec les autres conditions de la paix, le 7 mai 1919, au gouvernement allemand, lequel saisit l'occasion de présenter à la Conférence, dans sa réponse, un projet propre sur la S. D. N. Le projet allemand, que nous n'allons pas examiner, est tout à fait dans la *conception européenne*.

(1) Sur le mode de vote, le projet, à vrai dire, est muet. Nous sommes, cependant, d'accord avec M. Gralinski que, faute de stipulation expresse contraire et vu le système général qui comporte la solution de tous les conflits soumis au conseil, c'est la *majorité* qu'on avait eu en vue.

(2) L'exception d'incompétence, article 15, alinéa 8, que nous verrons plus tard.

(Comme aussi un projet italien et certains projets des pays neutres, dont nous n'avons pas parlé, étant donné qu'ils n'eurent pas d'influence sur l'élaboration du pacte).

*
**

Voyons maintenant, en étudiant en même temps le système, quelle est la différence, *concernant le moratoire de guerre*, entre le projet du 14 février 1919 (1), que nous venons de mentionner, et le pacte, adopté le 28 avril 1919, avec ses amendements, entrés en vigueur le 26 septembre 1924 (2).

Commençons par le préambule.

Le projet du 14 février 1919 portait dans cette partie :
« En vue de favoriser la collaboration des Nations et de leur assurer entre elles la paix et la sécurité par *l'engagement de ne pas recourir à la guerre*, l'établissement de relations ouvertes, etc..., les Puissances signataires du présent pacte adoptent cette constitution de la S. D. N. »...

Le pacte actuel porte :

« Les Hautes Parties contractantes, considérant que pour développer la coopération entre les nations et pour

(1) Voir « Les Origines et l'Œuvre de la S. D. N. » Münch, Copenhague, 1923, t. I, p. 577-590.

(2) Voir « La Société des Nations, Constitution et Organisation », Genève, 1926, p. 58-63.

leur garantir la paix et la sûreté, il importe *d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre*, d'entretenir au grand jour des relations internationales, etc..., adoptent le présent Pacte qui institue la S. D. N. »

L'expression dans le projet « engagement de ne pas recourir à la guerre » ne correspond pas aussi précisément à un système de moratoire de guerre, que celle du pacte : « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre », mais le système du projet n'en est pas moins un moratoire de guerre.

Art. 12 du projet :

« Les H. P. C. conviennent que s'il venait à s'élever entre elles *un différend qui n'aurait pu se régler par les procédures ordinaires de diplomatie*, elles ne devront en aucun cas recourir à la guerre sans avoir préalablement soumis les éléments du différend à une ENQUÊTE, au Conseil exécutif, ou à un arbitrage.

« De plus, elles devront attendre trois mois après la recommandation du Conseil exécutif ou la sentence des arbitres. *Elles ne devront jamais recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui se conformera à la sentence des arbitres ou à la recommandation du Conseil exécutif.* (N. B. cette deuxième obligation figure dans le pacte actuel, non pas à l'art. 12, mais aux art. 13 et 15).

« Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres sera rendue dans un délai raisonnable et

la recommandation du Conseil exécutif interviendra dans les six mois du jour où il aura été saisi du litige ».

Art. 12 du pacte actuel :

« 1. Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un *différend susceptible d'entraîner une rupture*, ils le *soumettront soit à l'arbitrage (ou à un règlement judiciaire)* (1), *soit à l'examen du Conseil*. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois, après la décision arbitrale (ou judiciaire) (1) ou le rapport du Conseil.

« 2. Dans tous les cas prévus par cet article (la décision) (2) doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois, à dater du jour où il aura été saisi du différend ».

Mettons à part les différences de rédaction qui n'ont pas d'importance et considérons l'essentiel. C'est, d'abord, le même système de moratoire de guerre dans les deux textes, sauf qu'il est combiné *dans le projet*, non seulement avec la procédure arbitrale (ou judiciaire) et celle du Conseil, mais aussi avec celle d'une

(1) Amendements entrés en vigueur le 26 octobre 1924.

(2) Tous ces amendements, entrés en vigueur le 26 octobre 1924, ont pour but de prescrire, aux mêmes conditions que pour l'arbitrage, le recours à la Cour permanente de justice internationale, prévue par le Pacte, mais qui fût créée après l'adoption de ce dernier (cette Cour fût créée en 1920).

« enquête ». C'est un reste des commissions d'enquête système Bryan, qui devait disparaître dans le texte actuel, mieux rédigé, où l'on a laissé figurer seulement les procédures organisées par la Société des Nations elle-même. Mais cette mention de l' « enquête » dans le projet, en liaison avec l'expression « différend qui n'aurait pu se régler par les procédures ordinaires de diplomatie », nous explique, en partie, l'expression du pacte actuel : « différend susceptible d'entraîner rupture ». En premier lieu, *ce serait un différend qui, ne pouvant pas se régler par les procédures ORDINAIRES de diplomatie, est déjà grave et doit être réglé par le système obligatoire de l'art 12 — arbitrage, règlement judiciaire ou examen du Conseil* (plutôt ce dernier parce que l'arbitrage et le règlement judiciaire sont facultatifs, comme nous le verrons). On peut aussi estimer comme tel tout différend, qui, sans avoir essayé aucune autre procédure, vient directement devant le Conseil par la requête d'une des parties, qui, à raison ou à tort, le considère comme « susceptible d'entraîner rupture ». L'expression sera précisée plus tard. Tout ce qu'il importe de retenir ici, c'est l'intention évidente des rédacteurs du pacte *de ne pas laisser les conflits — et particulièrement les plus graves d'entre eux — sans une procédure pacifique obligatoire*. Voilà quel est, dans une certaine mesure, le sens de cette expression. Voilà aussi le sens du *moratoire de guerre* : *l'obligation de*

la procédure pacifique, au lieu de la faculté qu'avaient les Etats avant le pacte, de choisir entre la guerre ou la voie pacifique (ordinairement l'arbitrage).

Cette obligation de la procédure pacifique et l'exclusion de la guerre comme moyen de solution des conflits, ne sont absolues ni l'une, ni l'autre, comme nous le verrons par la suite. Autrement, le système serait abolition de la guerre et non un moratoire de guerre, un système qui admet encore ce moyen néfaste, tout en le subordonnant à des restrictions. Qu'est-ce qui manque au système envisagé pour fermer complètement le recours à la guerre ? Nous le verrons en examinant la force exécutoire des décisions sur les conflits (les art. 13 et 15) (1). Consultons les textes du projet et du pacte.

L'art. 13 du projet est ainsi conçu :

« Les H. P. C. conviennent que toutes les fois qu'il s'élèvera entre elles un différend susceptible à leur commune estimation de solution arbitrale, après avoir sans succès tenté de le régler par la voie diplomatique, elles soumettront dans sa totalité la question à l'arbitrage. La Cour d'arbitrage à laquelle à cette fin l'affaire sera

(1) Nous n'examinerons pas l'article 14, qui n'a pas d'importance pour le système : il se borne de prévoir la création de la Cour permanente de justice internationale, citée déjà.

soumise, sera déterminée par les Parties, soit qu'elles la choisissent alors, soit qu'elles l'aient prévu dans une convention préexistante.

« Les H. P. C. conviennent d'exécuter en toute bonne foi la sentence arbitrale rendue. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil exécutif proposera les mesures qui peuvent le mieux en assurer l'exécution ».

Le style est un peu lourd, comme le cas se présente ordinairement dans les projets. L'art. 13 du pacte actuel exprime mieux les mêmes idées et complète, quant aux décisions judiciaires et arbitrales, ce qui manquait dans son art. 12 : l'interdiction de la guerre contre la partie qui s'y conforme. Il porte :

« 1. Les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend, susceptible à leur avis d'une solution arbitrale (ou *judiciaire* — voir les amendements du 26-IX-1924) et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral (ou *judiciaire, ibid.*).

2. (Dans ce § sont énumérés les cas susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire, énumération qui manque dans le projet).

3. La cause sera soumise à la Cour permanente de justice internationale ou à toute autre juridiction ou cour désignée par les parties ou prévue dans leurs

conventions antérieures (voir les amendements du 26-IX-1924).

4. Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues *et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera*. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ».

On voit de prime abord ici, que dans les deux textes *le recours à la procédure arbitrale ou judiciaire n'est pas obligatoire* (il dépend du consentement des parties). Quelle est, cependant, *la force exécutoire des sentences rendues*? C'est l'alinéa 4 de l'art. 13 qui s'en occupe (il répète les dispositions respectives des articles 12 et 13 du projet). Il en ressort que ces sentences *sont obligatoires* : on doit les exécuter « de bonne foi » et que, « faute d'exécution, le Conseil *propose* les mesures qui doivent en assurer l'effet ». La sanction de cette obligation, cependant, ne paraît pas assez solide juridiquement. On ne sait jamais si le Conseil, qui vote à l'unanimité, ne sera pas empêché de prendre la décision sur les mesures nécessaires, on ne sait, non plus, si ces mesures, « proposées » aux membres de la S. D. N., seront sans réserves mises en action par ces derniers. Nous ne trouvons pas ici d'obligation juridiquement sanctionnée que celle « *de ne pas recourir à la guerre contre tout membre qui se conforme à la sentence* » : c'est la seule obligation qui implique les sanctions bien

organisées de l'art. 16 du pacte, que nous examinerons bientôt. Mais elle ne se rapporte *qu'INDIRECTEMENT à l'exécution des décisions : en mettant l'Etat gagnant la sentence dans la possibilité d'assurer lui-même son exécution PAR LA GUERRE et en interdisant qu'on lui fasse la guerre à lui-même* (ce qui est d'ailleurs logique et indispensable dans un tel système, qui n'assure pas l'exécution internationale de solutions des conflits). Voilà quelle est la force exécutoire des sentences arbitrales ou judiciaires. On voit qu'elle est parfaitement dans le système de moratoire de guerre, où *la guerre individuelle ne doit pas être complètement abolie, la procédure pacifique n'étant pas complètement assurée quant à son exécution.*

Voyons maintenant, dans les dispositions respectives de l'art. 15, *quelle est la force exécutoire des recommandations du Conseil sur un conflit.*

Art. 15, al. 2, du projet :

« Quand les efforts du Conseil assurent le règlement, un exposé doit être publié pour indiquer la nature du différend et les termes du règlement avec toutes les explications convenables. Si le différend n'a pu être réglé, le Conseil doit publier un rapport donnant avec tous les faits nécessaires la recommandation que le Conseil estime juste et propre au règlement. *Si le rapport obtient l'agrément unanime des membres du Conseil, autres que les parties, les H. P. C. conviennent*

qu'elles n'entreront pas en guerre avec toute partie qui se conforme à la recommandation et qu'EN CAS DE REFUS LE CONSEIL PROPOSERA LES MESURES NÉCESSAIRES POUR ASSURER L'EXÉCUTION DE SA RECOMMANDATION... Si l'unanimité ne peut s'obtenir, la majorité aura le devoir et la minorité le privilège de publier des exposés indiquant ce que l'une ou l'autre croient être la réalité des faits et contenant les recommandations que l'une et l'autre considèrent comme justes et utiles. »

Dans le pacte actuel nous lisons : *Art. 15, al. 3.* « Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il le juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent, et les termes de ce règlement.

« 4. Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

« 5. Tout membre de la Société, représenté au Conseil, peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

« 6. *Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport.*

« 7. *Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire*

accepter son rapport par tous ses membres, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ».

8. (Ici le pacte prévoit l'exception d'incompétence sur les conflits que le Conseil, à la demande de l'une des parties, estimera de juridiction nationale — exception qui ne figure pas au projet, étant introduite dans le pacte après le retour de Wilson en Europe. Nous l'examinerons plus tard).

La différence entre les deux textes concerne justement l'exécution des recommandations — le point qui nous intéresse ici. Comparons-les d'abord quant aux recommandations unanimes du Conseil : le projet assure mieux l'exécution de ces recommandations ; en obligeant le Conseil (comme pour les sentences arbitrales ou judiciaires) à proposer « les mesures nécessaires » dans ce but ; *le pacte actuel n'envisage que l'interdiction de la guerre contre l'Etat qui s'y conforme. Dès lors, il reste complètement dans le système du moratoire de guerre, tel que nous l'avons défini.*

Quant aux recommandations non unanimes, les deux textes s'accordent *sur la liberté complète des parties de les suivre ou non. Voilà une fissure grave du pacte* (celle de l'alinéa 7 de l'art. 15, dont nous nous occuperons plus tard) *qui laisse la porte largement ouverte à la guerre et affirme définitivement LE SYSTÈME : UNE*

PROCÉDURE PACIFIQUE, OBLIGATOIRE, MAIS INCOMPLÈTE —
UNE INTERDICTION DE LA GUERRE TEMPORAIRE ET IMPAR-
FAITE... Ce système, nous l'examinerons en détail dans
le chapitre suivant.

Il nous reste pour le moment à voir les sanctions
qu'il comporte et sa sphère d'action.

C'est l'art. 16 du pacte qui prescrit les sanctions.
Vu qu'il n'y a pas de différence importante entre le
projet et le pacte sur ce point, nous citerons le pacte
seulement :

L'alinéa 1^{er} de l'art. 16 porte :

« Si un membre de la S. D. N. RECOURT A LA GUERRE,
contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13
et 15 (N. B. il s'agit des engagements de ne pas recou-
rir à la guerre que nous venons d'examiner), il est
ipso facto considéré comme ayant commis un acte de
guerre contre tous les autres membres de la Société.
Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui
toutes relations commerciales ou financières, à inter-
dire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de
l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes
communications financières, commerciales ou person-
nelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout
autre Etat, membre ou non de la Société.

« Alinéa 2 : En ce cas, le Conseil a le devoir de
recommander aux divers gouvernements intéressés *les*
effectifs militaires, navals ou aériens, par lesquels les

membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société »...

L'alinéa 3 donne les détails sur l'exécution des mesures ci-dessus et l'alinéa 4 prévoit *une sanction générale — exclusion de la Société —* pour toute violation d'une obligation quelconque du Pacte.

Les sanctions qui nous intéressent — celles concernant le moratoire de guerre et l'interdiction de la guerre contre les Etats se conformant aux solutions des conflits — sont donc de deux espèces : *boycottage économique et financier*, d'une part, *action militaire*, d'autre part.

Selon M. Redslob (1), « l'art. 16 édicte une véritable obligation d'exercer le boycottage contre l'Etat qui s'est rendu coupable... Mais il se peut que le boycottage (l'isolement) se révèle impuissant à briser la volonté de l'Etat... L'art. 16 prévoit cette éventualité. Il compte en pareil cas sur une intervention armée des membres de la Ligue (N. B. La S. D. N.)... Seulement il n'impose pas cette intervention comme une loi. *Il l'envisage simplement comme une action souhaitable que le Conseil s'efforcera d'organiser par des suggestions utiles* ».

Nous pensons que, quant au Conseil, il existe un « devoir » d'organiser l'action, mais, quant aux

(1) Redslob. — « Théorie de la Société des Nations », Paris, 1927.

membres, nous sommes d'accord avec l'auteur cité que le devoir d'obéir au Conseil n'est pas aussi strictement énoncé. En tout cas, *pour les sanctions économiques et financières*, l'opinion générale est qu'*elles sont applicables automatiquement*, sans avoir besoin de mettre en jeu la lourde machine de l'unanimité du Conseil, *les Etats étant obligés personnellement d'agir en l'occurrence* (1).

Nous venons maintenant à une question de haute importance pratique et doctrinale — la question de *la sphère d'application du système pacifique du pacte* — les dispositions de l'art. 17.

« 1. En cas de différend (2) entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société *sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres* aux fins de règlement du différend aux conditions estimées justes par le Conseil.

« 2. Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre

(1) Une comparaison s'impose ici avec le projet français, dont nous avons parlé. Celui-ci créait un Etat-Major international et des effectifs internationaux, prêts à agir en cas de non-obéissance.

(2) N. B. L'article 17 parle généralement de « différend », sans spécifier « susceptible d'entraîner rupture » ou non. La doctrine est d'accord (la jurisprudence du Conseil aussi) pour estimer qu'il concerne aussi les différends moins graves. — Article 11 du pacte.

une enquête... et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure... dans le cas...

« 3. *Si l'Etat invité, refusant d'accepter (l'invitation)... recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'art. 16 lui sont applicables.*

« 4. *Si les deux parties invitées refusent... le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ».*

L'art. 17 institue, évidemment, *un droit d'intervention pacifique de la Société des Nations* (qui, comme on le sait, est encore loin d'être universelle) *dans les relations des Etats qui sont en dehors d'elle* (1). Comment cette intervention peut-elle être justifiée et quelles sont ses modalités ? — Consultons la doctrine.

« *Un pareil plan d'action, écrit M. Redslob (op. cit.), a sa raison d'être dans le fait indéniable que la paix est un problème universel, c'est-à-dire qu'elle ne peut se maintenir à la longue que par la collaboration de tous les peuples et qu'elle se trouve menacée partout quand elle est troublée sur un seul point. L'aspiration de la Société... se justifie donc, pleinement, au point*

(1) L'article 17 contient cependant une lacune grave : tout en prévoyant cette intervention pacifique, il ne donne pas aux Etats étrangers à la S. D. N. le droit de saisir le Conseil : ce droit, selon le pacte, n'appartient qu'aux membres.

de vue de la psychologie et de la politique. Le tout est de savoir si elle se justifie aussi... sous l'angle du droit ».

Et l'auteur envisage d'abord *l'invitation* que fait le Conseil dans un différend à l'Etat ou les Etats étrangers. Il trouve qu'elle n'a rien de contraire au droit des gens (en la comparant à l'art. 3 de la Convention de la Haye (1097), où il est stipulé que les *bons offices* ne doivent pas être considérés « comme un acte peu amical » et sont estimés comme un « droit »). Il envisage ensuite l'hypothèse où un seul des litigants est étranger à la S. D. N. et où *il accepte* de se conformer au pacte concernant le litige ; dans ce cas, il se comportera comme tout membre de la S. D. N. et l'intervention n'existe pas. Mais — dans une autre hypothèse — s'il n'accepte pas l'invitation — il y a deux cas. D'abord, son adversaire, qui est membre de la S. D. N. peut lui faire la guerre. Dans ce cas, la Société peut agir ou non sur son membre pour éviter la guerre mais sur l'autre litigant *son action sera une INTERVENTION*. Ensuite, *il se peut que ce soit l'Etat étranger qui déclare la guerre à l'Etat-membre* ; alors il encour de plein droit les sanctions de l'art. 16, en application de l'art. 17, al. 3 — ce qui est *légitime défense — collective de l'Etat-membre de la S. D. N.* Mais quelle est la situation si LES DEUX LITIGANTS sont étrangers à la Société ? Si l'un d'eux accepte l'invitation, nous rentrons dans l'hypo-

thèse précédemment traitée. Autrement, si aucun d'eux n'accepte cette invitation, ce sera un second cas d'INTERVENTION (voir plus haut le premier)... *Comment justifier cette intervention*, qui est prévue à l'alinéa 4 de l'art. 17, où il est dit que le Conseil peut prendre « toutes mesures » et faire « toutes propositions » ? Cette disposition concerne la doctrine de l'intervention humanitaire « si vaste et si dangereuse », comme le dit M. Redslob. Comment la formuler ici ?

Après avoir essayé la théorie du « cas de nécessité », qui justifie dans une certaine mesure l'action de l'Etat ou des Etats-membres de la Société directement menacés par l'agression de l'étranger, mais non pas celle des autres membres, M. Redslob la rejette comme insuffisante et formule *une théorie du droit à la paix* dans ces termes :

« *Le Pacte proclamant cette thèse capitale que les membres de la Ligue (la S. D. N.) imposeront partout a paix dans le monde, estime que cette action trouve sa justification en ELLE-MÊME. L'intervention est légitime en vertu de la cause, qu'elle sert. Cette cause, c'est la paix... La paix est un postulat catégorique du droit des gens... Du moment qu'il existe un droit à la paix, il est licite de le poursuivre par la force, quand tous les autres moyens sont épuisés* »..

CHAPITRE II

LE COMMENCEMENT ET LA FIN DE LA PROCÉDURE PACIFIQUE
OBLIGATOIRE. CAS DANS LESQUELS LE PACTE ADMET LA
GUERRE INDIVIDUELLE. LES DEUX PÉRIODES DU MORATOIRE
DE GUERRE.

Nous avons laissé pour ce chapitre l'étude détaillée de *la procédure pacifique obligatoire, mais incomplète, et de l'interdiction temporaire et imparfaite de la guerre*, qu'elle comporte. Ce sont les deux points capitaux du système du moratoire de guerre que nous devons examiner ici pour nous expliquer *les deux périodes de moratoire* que l'art. 12 contient. Commençons par la procédure et par son engagement, d'abord.

Le pacte institue, en dehors de la procédure pacifique obligatoire de l'art. 12, où le Conseil a une compétence limitée aux différends « susceptibles d'entraîner une rupture », une autre procédure pacifique — celle de l'art. 11, qui n'est pas obligatoire, mais où le Conseil a *une compétence très générale*. Il importe donc d'examiner, avant tout, l'art. 11 (qui est, comme on le dit souvent, en quelque sorte, « le préambule du règlement pacifique, prévu par le pacte ») pour délimiter

ratione materiae ces deux compétences respectives, impliquant deux procédures différentes.

L'art. 11 du pacte porte :

« 1. Il est expressément déclaré que *toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte DIRECTEMENT OU NON l'un des membres de la Société des Nations* (voir les explications sur l'art. 17 pour les non-membres), *intéresse la Société toute entière* et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil *à la demande de tout membre de la Société*.

« 2. Il est en outre déclaré que *tout membre de la Société a le droit, à titre amical d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par la suite de troubler la paix* »...

Laissons de côté la procédure de l'art 11 qui n'intéresse pas notre sujet : elle consiste dans un appel *spon-tané* d'un membre (1) de la Société à l'attention de cette dernière sur les circonstances concernant la paix et dans des « mesures » non définies que les organes respectifs de la Société doivent prendre. Voyons plutôt

(1) L'article 11 ne prévoit la possibilité d'en appeler au Conseil, qu'au profit des *membres* de la S. D. N. — C'est, comme nous l'avons vu à propos de l'article 17, une lacune grave.

quelle est *la compétence ratione materiæ* qui en découle pour le Conseil de la S. D. N.

De prime abord, on remarque que cette compétence est très large. Elle commence en parlant de « toute circonstance de nature à affecter les relations internationales » et « de troubler la paix », elle finit par « toute guerre ou menace de guerre ». Elle englobe, par conséquent, non seulement les différends internationaux susceptibles ou non « d'entraîner rupture », non seulement la guerre à propos d'un différend ou la guerre de conquête (envisagée par l'art. 10 du pacte), non seulement toutes les circonstances menaçant la paix, mais aussi, par exemple, « les situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde » (art. 19 du pacte). Pourquoi, on peut se le demander, cette compétence si large, où entre aussi, sans aucun doute, la compétence spéciale de l'art. 12 sur les différends « susceptibles d'entraîner rupture » ? Nous pensons que le but de l'art. 11 est tout d'abord, *de remédier*, dans une certaine mesure, à *l'insuffisance du règlement pacifique obligatoire prévu à l'art. 12*, insuffisance que nous avons déjà signalée. On sait que l'art. 12 laisse les différends dans certains cas, ou bien sans solution effective, ou bien avec une solution dont l'exécution n'est pas assurée. L'art. 11 peut, dans ce cas (pendant le délai moratoire des 3 mois) servir, avec sa procédure facultative, pour une dernière tentative de conciliation, pour

éviter qu'un *différend* aboutisse à la guerre. Il est une *prévision sage* de ce point de vue (1). D'autre part, le but de l'art. 11 est, nous l'estimons, de proposer une procédure pour toutes les autres « circonstances de nature à troubler la paix », que nous avons énumérées, circonstances restant en dehors des « différends susceptibles d'entraîner rupture », mais qu'on ne doit pas laisser atteindre ce degré.

Mais, étant donné cela, reste à résoudre une autre question, — celle de délimiter la compétence spéciale de l'art. 12 par rapport à la compétence générale de l'art. 11. C'est en même temps la question de savoir *quels sont les différends « susceptibles d'entraîner une rupture », différends relevant de l'art. 12.*

Que signifie au juste l'expression « différend susceptible d'entraîner une rupture » ? Nous avons déjà examiné partiellement le sens de cette expression en étudiant le système général du moratoire de guerre dans le chapitre précédent. Examinons-le ici définitivement, envisageant à ce propos toutes les hypothèses possibles autour du commencement de la procédure pacifique obligatoire de l'art. 12.

(1) N. B. De ce point de vue on ne peut que regretter le caractère *facultatif* de la procédure pacifique de l'article 11, qui, autrement aurait vraiment remédié à celle de l'article 12.

« Ces termes, dit M. Gralinski (*op. cit.*, p. 75), qui visent le degré de gravité du différend, doivent être interprétés dans un sens très large, comme impliquant l'intention des auteurs du pacte d'empêcher les parties en litige de commettre des actes qui peuvent conduire à cette rupture »... M. Hoijer (1) considère que « c'est... l'impasse diplomatique dans une affaire, offrant une gravité intrinsèque suffisante pour créer un état de tension, dangereux pour les relations pacifiques des Etats »... On peut donner encore une quantité de définitions, mais, selon nous, ce n'est pas autant la définition (même si elle fût donnée par le pacte) qui importe ici. Ce qui est plus important, c'est de savoir de l'appréciation de qui dépend de spécifier la nature du différend ? Comme le remarque très justement M. Hoijer (*op. cit.*), « la question ne peut être résolue par des formules juridiques rigides » — « c'est une question de fait, qui relève de l'appréciation de l'une des parties intéressées ou de la Société, en vertu de l'art. 11, § 1 ».

Comment arrive-t-on à une telle solution ?

« L'art. 12 du Pacte offre aux parties, selon M. de Vischer (1), deux voies pour la solution de tout diffé-

(1) Hoijer. — « Le Pacte de la Société des Nations. — Commentaire théorique et pratique », Paris, Spès, 1926.

(2) Ch. de Visscher. — « L'interprétation du pacte au lendemain du différend Italo-grec ». — R. D. I. L. C., 1924, p. 227.

rend « susceptible d'entraîner une rupture » : celle du règlement arbitral ou judiciaire, celle de l'examen par le Conseil. *Aucune de ces deux voies n'est imposée, mais le choix entre l'une d'elles est OBLIGATOIRE...* Pour sanctionner cette obligation, le pacte a reconnu à chacune des parties *le droit de citer unilatéralement son adversaire devant le Conseil* ». Or, c'est dans cette citation unilatérale que se trouve la possibilité de résoudre le problème si un différend donné est « susceptible d'entraîner une rupture ». Elle est prévue par l'aliéna 1^{er} de l'art. 15, où nous lisons :

« S'il s'élève entre les membres de la Société un différend SUSCEPTIBLE D'ENTRAÎNER UNE RUPTURE, et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, prévu à l'art. 13 », les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, IL SUFFIT QUE L'UN D'EUX avise de ce différend le secrétaire général qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets ».

D'après l'art. 13, al. 1^{er}, le recours à l'arbitrage ou au règlement judiciaire *n'est obligatoire que d'un commun accord entre les parties au différend*. Dès lors, c'est le recours au Conseil qui reste obligatoire, faute d'accord entre les parties pour le règlement arbitral ou judiciaire. *Et ce recours obligatoire au Conseil est subordonné à l'appréciation de L'UNE DES PARTIES AU DIF-*

FÉREND (le texte parle des « membres de la Société », mais le texte anglais précise qu'il s'agit des *membres-parties au différend*) : « A cet effet, il suffit, que L'UN D'EUX (des membres-parties au différend) *avise... le Secrétaire général* »...

Donc, l'art. 15, al. 1^{er}, tranche la question de savoir quels sont les différends « susceptibles d'entraîner une rupture ». Il tranche en même temps, avec la règle de la citation unilatérale, *la question de délimitation de compétence ratione materiæ pour le Conseil, selon l'art. 11 et selon l'art. 12.*

Le droit d'appréciation individuelle de la gravité du différend est absolu et ne comporte d'exception ni au profit du Conseil, ni au profit de l'autre partie au différend, comme il ressort, d'ailleurs, de l'opinion du Comité des juristes, nommé à l'occasion du conflit de Corfou (1). La première des 5 questions sur lesquelles le Conseil avait demandé l'avis de ce Comité, est la suivante :

« *Le Conseil, saisi par un membre de la S. D. N. d'un différend, présenté par ce membre comme « susceptible d'entraîner une rupture », conformément aux termes de l'art. 15 du pacte, doit-il, avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre partie, soit d'of-*

(1) Voir « L'Activité Politique », 1^{er} volume. Edition du Secrétariat de la S. D. N. Genève, 1925, p. 120 et suiv.

fiée, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'es-
pèce, une telle qualification est bien fondée ? »

« Le Comité a répondu négativement à cette ques-
tion. Donc, c'est l'appréciation subjective, fondée ou
non, de l'une des parties, qui suffit pour engager la
procédure des art. 12, 15, sur les conflits « susceptibles
d'entraîner rupture ». Le commencement de la procé-
dure pacifique obligatoire (qui est la condition *sine qua*
non du moratoire de guerre) est, dès lors, assuré... Mais
est-il assuré de tous côtés : ne peut-on pas trouver
d'autres échappatoires à la procédure pacifique obliga-
toire ? C'est ce que nous allons voir maintenant.

Envisageons, d'abord, l'hypothèse, plutôt théo-
rique (1), où le Conseil n'est saisi par aucune des
parties dans un différend, mais le différend est (à son
avis ou à l'avis d'un membre quelconque de la Société)
de nature à entraîner rupture. Qu'advient-il alors ?
— Nous pensons qu'en vertu de l'art. 11, le Conseil, à
la requête d'un *membre* de la S. D. N. (2) doit se saisir
du différend, malgré la résistance des parties, pour

(1) En pratique toujours l'une des parties, la plus faible,
appellera le secours de la Société, en vertu de l'article 15,
alinéa 1^{er}.

(2) *Un non-membre* — nous l'avons vu — n'a pas le droit
de saisir le Conseil, ce qui est une lacune de l'article 17
et de l'article 11. Nous pensons que c'est une lacune for-
melle et que le Conseil, agissant d'office, peut y suppléer.

fermer le recours possible à la guerre, en leur rappelant leur obligation du moratoire de guerre. Même dans le cas, qui est arrivé une fois (la guerre Polono-Russe en 1920), où non seulement aucune des Parties litigantes, *mais aussi aucun membre de la Société, ne saisit le Conseil du différend*, même dans ce cas (non prévu à l'art. 11) nous pensons que la S. D. N. doit d'office s'occuper de l'affaire, car tel est l'esprit du pacte : « pas de guerre licite sans examen préalable du litige ».

Pour finir avec la question du *commencement de la procédure pacifique obligatoire*, nous devons examiner encore la question de *lis pendens* qui a été posée au même Comité des juristes, dont nous venons de parler. La deuxième des 5 questions du Conseil était ainsi conçue (1) :

« *Le Conseil, saisi conformément à l'art. 15, § 1^{er}, par un des membres de la S. D. N., doit-il soit à la demande d'une partie, soit d'office, surseoir à l'examen du différend quand par une autre voie se poursuit, du consentement des parties, la solution de ce différend ?* »

La réponse a été :

« Quand un différend est, *contrairement* aux termes de l'art. 15, al. 1^{er}, porté devant le Conseil à la requête

(1) Voir « L'Activité Politique ». — *Op. cit.*

de l'une des parties, alors que ce même différend fait déjà l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque, *le Conseil doit se refuser à l'examen de la requête.*

« Si, *d'accord entre les parties*, la même affaire entre lesdites parties se trouve avoir été précédemment portée devant une autre juridiction et s'y poursuive *régulièrement* ou se poursuive de même par une autre voie, *il est conforme aux principes généraux du droit que le renvoi puisse être demandé et ordonné* ».

La question posée envisage *l'hypothèse où*, (comme dans le cas de l'affaire de Corfou, qui a provoqué cette consultation juridique), *après un recours régulier au Conseil de la S. D. N.*, les parties au différend, par commun accord, ont accepté une autre voie juridictionnelle. La réponse du Comité concerne, nous semble-t-il, une hypothèse un peu différente — l'hypothèse où le Conseil est saisi, *contrairement* aux termes de l'art. 15, al. 1^{er}, d'un différend qui fait déjà l'objet d'une autre procédure, choisie DE COMMUN ACCORD ENTRE LES PARTIES. Le Comité répond que, dans ce cas, le Conseil « doit se refuser à l'examen de la requête » et « le renvoi peut être demandé et ordonné ». C'est juste. Et nous pensons qu'aussi, dans le cas de la question posée, la réponse doit être la même. Mais on doit remarquer qu'il s'agit ici d'hypothèses où existe L'ACCORD COMMUN des parties pour le choix d'une autre juridic-

tion, ce qui fait le différend déjà non « susceptible d'entraîner rupture ». Dès lors, le *lis pendens* ne constitue aucun obstacle au moratoire de guerre et à la procédure pacifique et le Conseil peut se dessaisir en faveur de la procédure, acceptée par les parties. Si, cependant, l'une d'elles insiste pour la compétence du Conseil (1), ce dernier doit, en vertu de l'art. 15, al. 1^{er}, rester saisi du différend... Le LIS PENDENS ne doit pas servir à L'UNE d'échappatoire à la procédure obligatoire devant le Conseil : il faut toujours le consentement des deux parties pour dessaisir le Conseil au profit d'une autre procédure. Donc, il n'existe pas d'échappatoire au commencement de la procédure pacifique obligatoire.

Nous avons établi jusqu'ici que la procédure pacifique devant le Conseil (art. 15, al. 1^{er}) est l'aboutissement inévitable de tout différend vraiment « susceptible d'entraîner une rupture » (les autres différends n'intéressent pas le moratoire de guerre (2). Une fois arrivées

(1) Si la partie, qui a saisi le Conseil du différend, insiste pour la compétence du Conseil, cela prouve que le consentement des deux parties pour une autre procédure n'existe plus. Dès lors, même si la partie en question refuse une procédure résultant d'une obligation antérieure, le Conseil doit rester saisi : le différend est dans la phase grave que prévoient les articles 12 et 15 — le Conseil en est l'unique juge obligatoire.

(2) Nous considérons, de ce point de vue, la procédure de l'article 11 et même celles de l'article 13 (arbitrage ou règlement judiciaire) comme n'intéressant pas notre sujet,

devant le Conseil, les parties litigantes sont obligées de subir *la procédure que l'art. 15 prévoit pour l'arrangement des conflits*.

C'est l'étude de cette procédure que nous entreprendrons maintenant *pour faire ressortir les possibilités de guerre permise, qu'elle contient*. Nous avons mentionné déjà ces possibilités de guerre permise après la procédure pacifique et le moratoire de guerre. Ici nous approfondirons l'étude de la question. De ce point de vue, c'est plutôt *la fin* de la procédure obligatoire devant le Conseil qui nous intéressera, que la procédure elle-même. Aussi commencerons-nous par l'hypothèse, prévue à l'alinéa 4 de l'art. 15 (laissant à part la première hypothèse (al. 3) où le Conseil réussit à assurer le règlement du différend).

« La deuxième phase de la procédure devant le Conseil, écrit M Gonsiorowski (1), commence au moment où le Conseil constate que les tentatives faites en vue de concilier les parties ont échoué. Dans ce cas, en vertu de l'art. 15, al. IV, il « rédige et publie *un rapport*, voté, soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et *des solutions qu'il recommande* comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce »... On fait

(1) Gonsiorowski. — *Op. cit.*, p. 376 et suiv.

appel à l'opinion publique qui, étant saisie de l'affaire, peut exercer son influence sur les gouvernements en cause, afin d'empêcher un recours aux armes...

« Mais une question préalable. *Le Conseil est-il toujours compétent pour examiner un différend* qui lui est régulièrement soumis *et pour en proposer une solution ?*

« L'art. 15, al. VIII stipule : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, *le Conseil le constate dans un rapport*, mais sans recommander aucune solution »...

On voit d'abord que cette disposition ne dispense pas les parties du devoir de soumettre le différend au Conseil et que, d'autre part, elle laisse *sans l'informer l'obligation du moratoire de guerre* (parce que le Conseil doit constater l'exception d'incompétence *dans un rapport*, ce qui implique formellement les délais moratoires prévus (1). Mais, après ces délais, la guerre reste possible et licite pour l'Etat, qui, bénéficiant d'un tel rapport et s'y conformant, aurait exigé de son adver-

(1) Voir dans le même sens *Gralinski (op. cit., p. 95)* : « La désaisie de l'affaire par le Conseil, en vertu de l'article 15, VIII, est faite au moyen *d'un rapport* ; il s'ensuit que l'application du délai de 3 mois obligerait sans aucun doute ».

saire le respect de ses conséquences et, le cas échéant, lui aurait fait la guerre. Voilà donc un cas de guerre licite après les délais moratoires. Ce cas est tout à fait assimilable à celui que nous avons examiné dans le chapitre précédent, à propos des recommandations unanimes du Conseil, art. 15, al. 6. Rappelons cet alinéa : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité... les membres de la Société s'engagent à *ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions DU RAPPORT* »... Or, dans le cas de l'alinéa 6, il y a aussi un rapport et les conséquences sont — on le sait — les mêmes : défense de la guerre contre la partie qui se conforme, mais *permission de la guerre contre la partie rebelle*. Et, pour finir avec cette première possibilité de *guerre licite à la fin de la procédure pacifique*, rappelons AUSSI LE CAS DE L'ART. 13, al. 4, où, malgré que les Etats « s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences (arbitrales ou judiciaires) rendues » et « le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet », la volonté rebelle d'un Etat récalcitrant est parfaitement possible et *la guerre contre lui n'est pas défendue* (c'est seulement la guerre contre l'Etat s'y conformant qui est défendue) (1). Dans ces trois hypothèses, que nous généralisons dans *un seul*

(1) Voir dans ce sens *Djourovitch*. — « Le protocole de Genève », Paris, Jouve, 1928, p. 91 et suiv.

cas : inexécution des décisions (recommandations) sur les conflits — la guerre est permise à l'Etat qui se conforme à la décision contre l'Etat récalcitrant. Voilà la première possibilité de guerre licite après le moratoire de guerre — la première imperfection du système.

Examinons sa portée : cette guerre permise est-elle en même temps *juste*, d'une part ; d'autre part, *les autres membres de la S. D. N., non parties au différend, ont-ils le droit d'intervenir en faveur de l'Etat qui se conforme à la décision* et entreprend cette guerre pour imposer son droit reconnu ? A la première question, tous les auteurs répondent affirmativement par des raisons que nous avons déjà mentionnées dans le chapitre précédent et qui se résument en ceci : *puisque le système du pacte n'assure pas l'exécution internationale des décisions sur les conflits* (ce qui est l'imperfection fondamentale du moratoire de guerre), *il est logique et indispensable, dès lors, de laisser à l'Etat bénéficiaire d'une décision qui reconnaît son droit, de poursuivre ce droit par tous les moyens, y compris la guerre individuelle.* Cette dernière sera *juste* ici de par sa cause, qui est : le désir très légitime d'imposer le respect de son droit par tous les moyens permis. Quant à la deuxième question — le droit d'intervention des autres membres de la Société — la réponse n'est pas toujours affirmative.

Certains auteurs soutiennent que c'est un interven-

tionisme non justifié par le pacte (1). Nous ne nous rallions pas à une telle manière de voir. Dans l'art. 13, al. 4, nous trouvons *un certain effort fait par le pacte pour assurer l'exécution internationale des décisions sur les conflits, soumis à l'arbitrage ou au règlement judiciaire* ; dans l'art. 15, al. 6 — *cet effort* (l'engagement « d'exécuter de bonne foi les sentences rendues » et « les mesures qui doivent en assurer l'effet », que le Conseil doit « proposer ») *n'existe pas. Mais dans les deux articles cités, on défend la guerre contre le bénéficiaire d'une décision favorable* (sentence ou recommandation unanime du Conseil). C'est, évidemment, une ébauche d'exécution internationale, qui montre que les auteurs du pacte ont eu l'intention de pourvoir à ce besoin. Dès lors, *quoique le pacte n'ait pas organisé cette exécution* (surtout pour les recommandations du Conseil); *il ne la considère pas moins comme souhaitable (et même obligatoire, quant aux sentences arbitrales ou judiciaires)*. Pourquoi estimer alors qu'il défend à ses membres de l'organiser *spontanément* au profit de l'Etat se conformant à la justice sociale ? Même si c'est une *intervention*, elle a un titre légal. D'ailleurs, toute la Société des Nations est une application du principe de l'intervention légitime (argument de plus —

(1) Gonsiorowski. — (*Op. cit.*) donne ces opinions, mais ne les partage pas.

l'art. 17) dans l'intérêt de la paix et de la justice. *Cette guerre pour assurer l'exécution des solutions sur les conflits internationaux, quoique non organisée, est semblable, selon nous, de par sa juste cause, à la guerre collective que la S. D. N., en vertu de l'art. 10, est obligée de faire à tout Etat violant l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un de ses membres.*

On peut envisager, à propos de ce premier cas de guerre individuelle permise après le moratoire, une hypothèse qui s'en rattache par son origine, mais qui en diffère par ses conséquences. La défense de la guerre contre l'Etat se conformant à la solution du conflit et la permission de la guerre contre l'Etat récalcitrant, ne jouent que si au moins un des Etats litigants se conforme à cette solution. Mais supposons qu'aucune des parties au différend ne soit satisfaite de sa solution et ne s'y conforme. Qu'advient-il ? — Sans doute, elles sont obligées de se conformer au moratoire de guerre, autrement elles s'exposeront aux sanctions de l'art. 16. Mais après le délai de 3 mois, si la partie gagnante ne respecte pas la solution intervenue ? — Evidemment, elle perdra les deux avantages d'une conduite conforme : elle n'aura ni le droit de faire la guerre à l'autre partie, ni la protection au cas où on la lui ferait à elle. La Société des Nations se désintéressera de son sort et du sort de son adversaire, comme

c'est dans le cas, auquel nous arrivons maintenant, *le cas où la recommandation du Conseil n'est pas unanime* (1).

Le *deuxième* cas principal de guerre licite après les délais moratoires (deuxième, si l'on y assimile l'hypothèse précédente — autrement c'est un troisième cas), c'est le cas de *l'alinéa 7 de l'art. 15* du pacte, ce qu'on appelle « la fissure du pacte ».

« *Dans le cas, porte cet alinéa, où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres, autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice* ».

Cela signifie que les deux parties du différend sont libres (après le moratoire de guerre de trois mois, qui est toujours de rigueur) *de chercher même par la guerre « le droit et la justice »*, dont le Conseil n'a pas assuré les conclusions dans son rapport. Quel est la valeur juridique d'un *rapport*, accepté seulement à la majorité ? — Nul, selon le pacte : « les membres de la Société se réservent *le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire* ». — Nulle obligation n'existe concernant les suites à donner à ce rapport non unanime ;

(1) Voir dans le même sens Gonsiorowski (*op. cit.*), *Djourovitch*. — « Le Protocole de Genève », Paris, Jouve, 1928.

pas même celle « de ne pas recourir à la guerre contre la partie qui s'y conforme », qui existe pour les rapports unanimes. *Le droit de la guerre*, dès lors, est réservé non seulement à la partie qui se conformera (inutilement d'ailleurs) à la recommandation, mais aussi à l'autre ou aux autres Parties au différend. Ce droit, pensons-nous, ne peut pas être refusé aussi aux Etats non parties au différend, qui voudraient y intervenir à un titre quelconque (traité d'alliance défensive, de garantie mutuelle, comme celui de Locarno, etc.) ou même sans aucun titre spécial (en vertu du « maintien du droit et de la justice »). Car ici, selon toutes les interprétations doctrinales, ou même officielles (la tentative du protocole de Genève de réformer dans ce sens le pacte), L'AGRESSEUR *n'est pas défini*. Qu'est-ce que cela signifie ?

Selon toute l'économie du pacte (même dans l'art. 10, où l'on prévoit une agression sans aucun différend au préalable — une agression de conquête pure et simple) — *l'agresseur dans un différend est celui qui refuse la procédure pacifique du pacte pour recourir à la guerre directement* (sans avoir subi cette procédure au préalable et sans avoir attendu le délai moratoire de 3 mois après). Voilà comment la définition de l'agresseur doit ressortir du pacte ! Or, ici, dans le cas de l'art. 15, al. 7, la définition de l'agresseur manque : les parties ont subi toute la procédure pacifique, même le délai

moratoire de 3 mois, mais — *le rapport non unanime du Conseil, n'étant pas dans l'esprit du pacte un verdict qui dit où est « le droit et la justice », les parties au différend et même les Etats non parties — doivent, évidemment, avoir « le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire »*. Ce ne sont pas les parties qui refusent la procédure pacifique, c'est cette dernière qui leur est refusée dans son verdict (1). Comment, dès lors, définir l'agresseur dans ce « déni de justice » pour lui appliquer les sanctions de l'art. 10, de la garantie mutuelle contre l'agression injustifiée ? Comment, d'autre part, définir celui qui refuse la justice ? — Impossible. *La guerre est licite dans ce cas et on ne sait pas si elle est juste ou non* : tout le monde a le droit de la faire et de la considérer comme nécessaire « pour le maintien du droit et de la justice ». Voilà une lacune très grave.

Nous avons examiné *le commencement de la procédure pacifique obligatoire* du pacte et nous avons constaté que ce commencement est très bien assuré : aucune lacune, aucun échappatoire n'existe quant à l'obligation *de recourir* à cette procédure. En est-il de même pour *la fin* de la procédure pacifique ? — Non. Nous venons de constater deux grandes fissures dans

(1) Voir dans ce sens M. de Lapradelle (op. cit.).

le système du pacte d'où la guerre individuelle, la guerre comme instrument de justice internationale *et de politique nationale même* (le manque d' « agresseur » dans le cas de l'art. 10) peut sortir triomphalement. *L'exécution des décisions sur les conflits n'est pas bien assurée, la procédure pacifique obligatoire n'est pas toujours définitive.* — Voilà l'imperfection de ce système de moratoire de guerre. Voyons maintenant ses deux périodes et, spécialement, pourquoi le pacte prévoit la deuxième période — le moratoire complémentaire de 3 mois, qui manquait dans les systèmes précédents.

Avec sa première phrase, l'art. 12, instituant la procédure pacifique obligatoire (l'arbitrage ou le règlement judiciaire ou, le cas échéant, l'examen du Conseil), institue en même temps, *implicitement*, un moratoire de guerre. Cela ressort plus clairement de la deuxième phrase de cet article qui porta : « Ils (les membres de la Société) conviennent encore qu'*en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre* AVANT l'expiration d'un délai de 3 mois APRÈS LA DÉCISION ARBITRALE OU JUDICIAIRE OU LE RAPPORT DU CONSEIL », c'est-à-dire, *les parties doivent attendre LA FIN de la procédure* (et un délai en plus, que nous examinerons plus tard) pour avoir la liberté de recourir à la guerre. Nous appellerons cette période du moratoire de guerre, *le moratoire de guerre IMPLICITE*, puisqu'il est implicitement contenu dans l'alternative pacifique prévue (arbitrage ou règle-

ment judiciaire ou bien examen du Conseil). Certains auteurs, comme, par exemple, M. Hoijer (Commentaire du pacte, *op. cit.*), l'appellent le « moratoire pacifique », pour démontrer probablement qu'il implique la procédure pacifique obligatoire pendant sa durée (jusqu'à la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil). « *Le moratoire pacifique*, écrit M. Hoijer, ... est une conséquence directe de l'obligation qu'ils (les Etats) ont de soumettre leurs différends aux procédures instituées par le pacte ».

Mais nous avons, en outre, dans cette deuxième phrase de l'art. 12, cité plus haut, *un autre moratoire de guerre, explicitement, expressément formulé : l'interdiction de la guerre pendant un délai de 3 mois après la fin de la procédure pacifique* (décision ou rapport). Cette interdiction, qui, selon nous, n'est que le même moratoire de guerre, envisagé seulement pour une deuxième période de la procédure pacifique, « s'inspire, selon M. Hoijer (*op. cit.*), d'une idée toute différente ». Selon lui, elle découle *de la possibilité que le pacte prévoit de certaines guerres non prohibées* (nous avons déjà vu lesquelles). « Tout en tolérant ces guerres, écrit M. Hoijer, le pacte a entendu imposer aux parties une période d'attente qui permettra la mise en œuvre *d'autres moyens de conciliation* »... Selon nous, il n'y a pas d'autre idée : c'est toujours la même idée *d'interdiction de la guerre pendant la durée de la procédure*

pacifique, procédure qu'on a jugé nécessaire de compléter ici *par un dernier effort de « conciliation »*, cette fois-ci *purement facultative* (non pas obligatoire, comme la première). Nous ne voyons aucune différence entre les deux périodes du moratoire de guerre. On peut nous objecter comme une différence entre les deux moratoires, *deux cas où le délai moratoire de 3 mois ne joue pas*, à savoir : *la guerre de sanction*, envisagée par l'art. 16, *et celle de la garantie mutuelle*, en vertu de l'art. 10. Cependant, ces deux guerres sont licites et justes à chaque moment, même pendant la procédure pacifique, parce qu'elles ne sont pas des guerres individuelles, des guerres tout court, mais des procédés de contrainte sociale. Quant à la guerre individuelle, *elle est également défendue pendant les deux périodes* : l'une pendant la procédure pacifique (que nous avons appelée *le moratoire de guerre implicite*), l'autre, après cette procédure, pendant un délai de 3 mois, qu'on peut appeler « *le délai moratoire de 3 mois* ».

Si l'on examine les projets semblables d'avant le pacte, on ne rencontre « le délai moratoire de 3 mois », qu'avec le projet britannique du 20 janvier 1919 (voir le chapitre sur l'élaboration du pacte). Cette *innovation*, comme nous l'avons vu alors, n'avait pas pour but d'apporter quelque chose d'essentiellement nouveau : elle était créée dans l'intention de donner aux parties litigantes encore une période de temps, un temps sup-

plémentaire de conciliation facultative, au lieu de les renvoyer dos à dos, dès la fin de la procédure pacifique obligatoire. Cette dernière tentative pacifique, facultative cette fois-ci, pourrait être réalisée, en vertu de l'art. 11, comme nous l'avons vu en parlant de cet article : elle est encore possible pendant le délai moratoire de 3 mois. — Après ce délai, les Etats sont libres de recourir à la guerre, selon le pacte, et aucune procédure pacifique ne peut leur servir utilement, le système de moratoire de guerre étant fini.

Voyons maintenant, selon l'alinéa 2 de l'art. 12, les délais pendant lesquels s'applique le moratoire de guerre. Pour la deuxième période, nous savons qu'elle est de 3 mois. Quelle est la durée de la première période du moratoire de guerre — celle de la procédure pacifique obligatoire ?

L'art. 12, al. 2, stipule :

« Dans tous les cas prévus par cet article, *la décision* (N. B. arbitrale ou judiciaire) doit être rendue *dans un délai raisonnable* et *le rapport du Conseil* doit être établi *dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend* ».

Une première question qui surgit ici, c'est la question de savoir pourquoi on a fixé au Conseil un délai déterminé (de six mois) pour l'établissement de son rapport et pourquoi les deux autres instances (arbitrale ou judiciaire) n'en ont pas (l'expression « *délai raison-*

nable » ne signifie rien). Certains auteurs (1), dont nous partageons l'opinion, estiment que le pacte s'inspire ici de la différence entre les deux procédures : l'une juridique, l'autre politique. En effet, le recours à une cour arbitrale ou judiciaire, qui se réalise de commun accord entre les parties litigantes, *implique définitivement la renonciation de ces dernières au recours aux armes*. Très rares seront les cas d'inexécution d'une décision arbitrale ou judiciaire, où l'on peut même s'attendre éventuellement à une exécution internationale forcée (art. 13, al. 4). Dès lors, pas besoin d'un délai fixe pour la fin de la procédure pacifique, le conflit n'étant plus « susceptible d'entraîner une rupture ». D'autre part, on peut stipuler un délai, si l'on veut, dans le compromis instituant la procédure.

Il en est autrement, quant à la procédure politique du Conseil. Elle est, pratiquement, *obligatoire*. Le différend est grave et ne supporte pas une longue attente. Pas de compromis entre les parties litigantes où l'on pourrait stipuler un délai pour la procédure. Par conséquent, on ne peut pas lier les parties indéfiniment devant cette procédure, où du moins l'une d'entre elles est citée malgré sa volonté. D'autre part, *il faut toujours un rapport pour définir la situation* et, si ce rapport manque

(1) Gralinski, Hoijer.

longtemps, comment obliger les parties au délai moratoire de 3 mois, qui commence à courir *après le rapport* ?

Le délai *maximum* (1) du moratoire de guerre est donc de neuf mois — 6 mois pour le rapport (la première période — le moratoire de guerre implicite) et le délai moratoire de 3 mois (la deuxième période). Ce délai de neuf mois est inférieur au délai d'un an, que prévoyaient les traités Bryan.

La seconde question qui se pose ici est : quel est le moment où l'on peut considérer que le Conseil est saisi du différend et où, par conséquent, les délais moratoires commencent à courir ? Certains auteurs estiment (2) qu'on doit compter *du moment où le Secrétaire général est avisé du différend* ; d'autres (3), la plupart, choisissent le moment où le Conseil en est saisi, c'est-à-dire *le moment où le président du Conseil prend connaissance de la requête*. La question n'a pas une grande importance : on peut se rallier à la majorité et soutenir la seconde opinion.

Après avoir examiné de la sorte le commencement et

(1) Nous excluons le cas de recours arbitral ou judiciaire où ce délai est illimité, mais où la rupture ne paraît pas possible pratiquement.

(2) *J. Ray*. — « Commentaire du Pacte de la S. D. N. », Tokio, 1921, p. 83.

(3) *Gralinski*. — (*Op. cit.*), p. 97.

la fin de la procédure pacifique obligatoire, ainsi que les deux périodes de moratoire de guerre qu'elle comporte, il nous reste à voir — dans le chapitre suivant — quelle doit être la conduite des Etats litigants pendant les délais moratoires, et d'examiner, après cela, certains cas concrets de la jurisprudence, dans un autre chapitre.

CHAPITRE III

LA CONDUITE DES ÉTATS LITIGANTS PENDANT LE MORATOIRE DE GUERRE.

Selon M. Hoijer (1), pendant le moratoire de guerre les parties doivent s'abstenir *de toute démarche ou mesure quelconque qui serait de nature, soit à provoquer une rupture immédiate, soit à entraver le cours des procédures* que leur offre le pacte et à compromettre les chances d'un règlement pacifique ».

« Il convient d'examiner, dit-il, à ce point de vue, le droit des parties durant cette période *de recourir à des mesures de rétorsion ou à des représailles, de rompre les relations diplomatiques, de poursuivre leurs armements* ».

Nous examinerons ici ces trois questions successivement. Notons, cependant, que notre étude concernera dans certains cas aussi les relations entre les États *AVANT le commencement de la procédure pacifique obligatoire et non seulement pendant son cours.*



(1) Hoijer. — « Le Pacte de la S. D. N. Commentaire théorique et pratique », Paris, édition Spes, 1923.

Le moratoire de guerre, de par sa nature même, exclut *la guerre* avant la procédure pacifique et pendant sa durée. Mais, comme le dit M. Gonsiorowski (*op. cit.*), « tout en obligeant les membres de la Société à soumettre leurs différends à la procédure pacifique, *le pacte ne tranche pas la question de savoir si dans leurs rapports mutuels... les mesures de nature coercitive (N. B. moins violentes que la guerre) sont permises ou non...* Avant d'aborder cette question, on peut considérer que les membres *ont au moins le devoir moral de ne pas employer ces moyens*. En effet... la partie qui considère que ses droits ou ses intérêts sont lésés, *doit provoquer l'intervention de la Société des Nations...* Il s'agit non seulement des conflits « susceptibles d'entraîner une rupture » (où l'obligation est juridique), mais aussi de tout différend qui ne peut être réglé par la voie diplomatique... L'art. 11 du pacte PERMET *aux membres de saisir l'Assemblée ou le Conseil même d'un différend de minime importance. Mais il faut ajouter que cet article n'impose pas aux membres le devoir juridique de le faire...* Il en résulte que si les membres (dans ce cas) restent libres au point de vue juridique de régler eux-mêmes les différends... *ils peuvent employer les moyens de coercition qui sont compatibles avec le pacte ».*

Quels sont ces moyens coercitifs « compatibles avec le pacte » ?

Parmi ces moyens, selon M. Gonsiorowski, il faut

citer tout d'abord *la rétorsion*. L'Etat qui éprouve un préjudice, par suite d'une mesure légale prise par un autre Etat, prend une mesure semblable pour léser à son égard des intérêts pareils à ceux qu'a lésés la mesure en question. Et M. Gonsiorowski trouve que sous le régime du pacte, les Etats conservent la faculté d'employer ces mesures, mais que l'art. 11 et même l'art. 12 et suivants seront applicables si les mesures aggravent le conflit.

S'il est question de la légalité de la rétorsion *avant le recours* à la procédure pacifique obligatoire, nous sommes d'accord avec cette opinion. Nous estimons, pourtant, que PENDANT *cette procédure* (si elle est engagée une fois) *non seulement la rétorsion, mais, à plus forte raison, aucune autre mesure* « qui serait de nature... à entraver le cours de la procédure » *ne doit être considérée comme permise*.

La question de la légitimité des autres mesures, notamment des *représailles*, est, cependant, beaucoup plus compliquée. *Pendant le cours de la procédure pacifique et, par conséquent des délais moratoires, il va sans dire que les représailles, à plus forte raison que la rétorsion, sont incompatibles avec le système pacifique du pacte*. Mais la question se pose de savoir si elles sont légitimes *avant* le recours à la pacification obligatoire, comme l'est la rétorsion ? La différence entre ces deux moyens coercitifs est considérable : les

représailles sont une mesure *non légale par elle-même* et qui est *toujours plus brutale que la mesure qui en est la cause, ce qui les rend susceptibles, de mesure en mesure et de réplique en réplique, d'entraîner la rupture et même la guerre*. Dès lors, elles nécessitent une étude plus détaillée de ce point de vue. On sait que l'art. 12 interdit seulement le recours à la guerre avant la procédure pacifique et ne dit rien quant aux représailles (1). Or, ces dernières, surtout si elles sont « armées », ne diffèrent pas beaucoup de la guerre et, de plus, sont susceptibles de l'entraîner.

« La Société des Nations, écrit M. Mandelstam (2), a déjà eu à s'occuper de cette question en 1923, lors de la célèbre affaire de Corfou... (N. B. nous reviendrons plus tard sur l'affaire elle-même). Au sein du Conseil de la S. D. N., saisi de l'affaire, *l'emploi immédiat de la force par le gouvernement italien* (3) *souleva une vive controverse*. A la séance du 1^{er} septembre 1923, le représentant de la Grèce, M. Politis, sans insister sur l'ap-

(1) Parmi les précédents du pacte, on peut mentionner à ce propos le « Traité Continental de Santiago » (1856), qui interdit expressément les représailles avant la procédure pacifique (voir la partie historique).

(2) A. N. Mandelstam. — « La Conciliation Internationale d'après le Pacte et la Jurisprudence du Conseil de la S. D. N. », Académie. Recueil des Cours, 1926, IV, p. 341 et suiv.

(3) L'occupation de Corfou.

plication de l'art. 16 du pacte, évoqua cependant ses dispositions... M. Politis s'éleva contre la prétention de l'auteur d'un acte de violence, de le qualifier comme « acte pacifique », de pareils actes devant être qualifiés objectivement par le Conseil. Mais le représentant de l'Italie, M. Salandra, répudia énergiquement toute application à l'Italie de l'art. 16, le gouvernement italien ayant officiellement déclaré qu'il n'avait pas voulu commettre un acte de guerre... M. Salandra précisa, qu'au point de vue de l'Italie, l'occupation de Corfou se présentait comme une *mesure pacifique* « faite à titre temporaire et uniquement en vue d'une prise en gage ; cette occupation présentait « la forme la plus modérée des représailles, nullement contraire au Pacte de la S. D. N. ». La théorie italienne fut contestée par quelques membres du Conseil... Toutefois, le Conseil lui-même s'abstint d'une qualification de l'occupation de Corfou tant que dura le règlement du conflit... Mais après ce règlement et en prévision de l'avenir, le Conseil crut devoir former un Comité spécial de juristes chargé d'élucider la portée de certains articles du Pacte. (N. B. Nous en avons déjà parlé)... La quatrième des questions, soumise... à ce Comité, concernait la compatibilité des représailles avec le pacte ».

Cette question était ainsi conçue (1) :

(1) Voir « L'Activité Politique » (*op. cit.*, p. 125 et suiv.).

« Des mesures de coercition *qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre* (intention de l'auteur N. B.) sont-elles conciliables avec les termes des articles 12 à 15 du pacte, quand elles sont prises par un membre de la S. D. N. contre un autre membre... *sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles* ».

Il s'agissait donc de la question *si les représailles* (armées ou non), exercées *avant la procédure* pacifique obligatoire, *sont compatibles avec le pacte*... Il n'est pas question de la compatibilité ou non des représailles *pendant* le cours de cette procédure : nous avons vu déjà qu'on doit les considérer, quelle que soit leur nature, comme inadmissibles durant cette période.

La réponse (*op. cit.*, p. 128) fut que de *telles mesures* « *peuvent être conciliables ou non* avec les termes des art. 12 à 15 du pacte » et « *il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement*, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, *s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci* ».

La réponse concerne en partie la période avant la procédure pacifique : elle considère, et nous sommes d'accord sur ce point, que, pendant ce temps-là, il faut distinguer *selon la nature des représailles* (1) et que

(1) Par exemple, comme nous le verrons, les représailles armées sont incompatibles avec le pacte avant la procédure pacifique — tout autant que la guerre elle-même.

c'est le Conseil, saisi du différend, qui doit décider si elles sont conciliables ou non avec le pacté. Mais *in fine*, la réponse du Comité contient quelque chose qui, nous l'avons vu, n'est pas soutenable : *l'admissibilité des représailles PENDANT la procédure pacifique*. Examinons la doctrine sur cette question. M. Mandelstan (*op. cit.*, p. 345 et suiv.) écrit :

« Quelqu'opinion que l'on puisse professer sur la légitimité de ces mesures, le pacté semble avoir *mis fin à tous les doutes à cet égard* : l'art. 12 a prescrit le recours *obligatoire* à une procédure pacifique dans tous les différends susceptibles d'entraîner une rupture et l'art. 16 contient des sanctions contre tout membre ayant recours à *la guerre* contrairement aux engagements pris aux art. 12, 13 et 15. Or, si l'on peut distinguer facilement entre les actes de guerre et les représailles économiques, financières ou juridiques, (représailles non armées. N. B.), IL EST IMPOSSIBLE AUJOURD'HUI DE TRACER UNE LIGNE DE DÉMARCATIION ENTRE LES ACTES DE GUERRE ET LES REPRÉSAILLES ARMÉES en se basant sur leur *nature* respective. Avant la création de la S. D. N., la séparation entre les actes de guerre et les *représailles* VIOLENTES (armées) était au moins possible du point de vue formel (N. B. la Convention de la Haye obligeait les Etats à une *déclaration formelle* de la guerre)... Aujourd'hui, vu les prescriptions du pacté et

en l'absence de tout critère objectif, toute distinction de ce genre tomberait fatalement dans l'arbitraire »...

M. Guani (1), écrit : « Toute mesure de coercition, en dehors des représailles d'ordre juridique, financier ou économique (N. B. non armées) implique le concours de forces militaires ou maritimes, et par ce fait constitue un moyen *qui peut être qualifié d' « acte de guerre » contre l'Etat qui la subit* ».

« Enfin, conclut M. Mandelstam (*op. cit.*, p. 357), *la reconnaissance de la légitimité des représailles ARMÉES mène à un renversement des rôles tout à fait inadmissible* (2) : en effet, *si l'Etat, VICTIME des représailles, ripostait par une déclaration de guerre, ce serait LUI et non pas l'auteur des représailles qui se verrait appliquer les sanctions prévues par l'art. 16 du Pacte* »... Ce dernier argument nous semble résoudre définitivement la question de la *non-légitimité des représailles armées* AVANT la *procédure pacifique obligatoire*. Les représailles non armées, cependant, peuvent être considérées conciliables avec le pacte, avant cette procédure.

Mais, une fois le Conseil saisi du différend, pendant le cours de la procédure pacifique et du moratoire de guerre, nous pensons que les représailles, armées ou non, ne doivent pas être tolérées par le Conseil. M. Ch.

(1) Voir Guani. — R. G. D. I. 1924, p. 286.

(2) Voir dans le même sens Visscher, R. G. D. I. L. C., 1924, p. 384.

de Visscher (*op. cit.*, p. 383) dit sur cette question : « L'art. 12 renferme implicitement, mais indiscutablement, le principe d'un *moratoire* PACIFIQUE imposé aux parties, jusqu'à la décision arbitrale ou judiciaire ou jusqu'au rapport du Conseil »... *Dès lors*, TOUTE MESURE NON PACIFIQUE, PENDANT CE TEMPS-LÀ, DOIT ÊTRE EXCLUE : ni les représailles armées, ni les autres représailles, ni même la rétorsion, comme nous l'avons déjà vu, ne sont compatibles avec la procédure pacifique. La solution du Comité des juristes, qui soutient à la fin de sa réponse que le Conseil peut tolérer certaines représailles pendant ce temps-là, n'est pas partagée par la doctrine : elles est insoutenable.

Il va sans dire, qu'APRÈS *les délais moratoires*, dans les cas où LA GUERRE est admise par le pacte, les moyens coercitifs, sans aucune différence, sont aussi admis. Nous avons déjà vu quels sont ces cas, en examinant, dans le chapitre précédent, les lacunes de la procédure pacifique.

Nous devons nous occuper maintenant de la question si la rupture des relations diplomatiques est permise aux Etats litigants avant et pendant la procédure pacifique. Ici aussi, comme pour les représailles, il faut distinguer. Il y a des auteurs qui admettent cette rupture AVANT le commencement de la procédure pacifique obligatoire (mais non pendant le cours de cette procédure ; alors, c'est, selon l'opinion générale, inconce-

vable). M. Hoijer (*op. cit.*), par exemple, estime qu'il n'y a pas d'interdiction pour la rupture diplomatique « dans les termes de l'art. 12 ». (Il s'agit de l'expression « susceptible d'entraîner une *rupture* ». Or, il n'admet pas que « rupture » signifie « rupture diplomatique »). M. Gonsiorowski (*op. cit.*) considère aussi que le terme « rupture » ne signifie pas « rupture diplomatique », mais qu'il signifie « guerre » (argument de la deuxième phrase de l'art. 12, al. 1^{er} : « en aucun cas ils ne doivent *recourir à la GUERRE* »...) et dès lors, selon lui, c'est *la guerre* que le pacte défend et non pas la rupture diplomatique. Quoi qu'il en soit, si l'on ne se tient pas aux mots, *nous ne voyons pas la raison d'admettre la rupture diplomatique avant le commencement de la procédure pacifique obligatoire* (pendant cette procédure, il n'en peut pas être question). *La rupture diplomatique* (comme les représailles armées) *est SUSCEPTIBLE d'entraîner immédiatement la guerre* (ce que le pacte veut éviter avant la tentative pacifique). Si l'on n'admet pas les représailles armées avant le moratoire de guerre, on ne peut pas admettre non plus la rupture des relations diplomatiques, dont les suites naturelles excluent la possibilité de toute conciliation. Nous sommes d'accord avec les auteurs qui n'admettent la rupture diplomatique ni avant, ni pendant la procédure. Examinons leurs raisons.

M. Gralinski (*op. cit.*, p. 75 et suiv.) s'appuyant sur

les mêmes termes de l'art. 12 : « différend susceptible d'entraîner *rupture* » considère que *l'intention* des auteurs du pacte a été *d'empêcher les parties en litige de commettre DES ACTES qui peuvent conduire à cette rupture*. Dans ces *actes*, il faut comprendre, selon lui, non seulement les représailles armées, mais aussi la simple *rupture des relations diplomatiques*. « Les Etats, écrit-il, ne peuvent pas rompre leurs relations diplomatiques *AVANT de soumettre leur différend à la procédure pacifique prévue ; la rupture ne peut également avoir lieu NI PENDANT LA DURÉE de l'arbitrage, ni PENDANT la procédure de conciliation et médiation...* Cette rupture, d'ailleurs, ne se conçoit que difficilement dans le cas où le litige est soumis à l'arbitrage (soumission qui n'est pas obligatoire, mais dépend des parties). Elle est plus probable pendant la procédure de conciliation qui, dans l'économie pacifique du pacte, occupe la première place ; c'est elle, en effet, qui aura à régler les plus graves controverses. *La tâche du Conseil consiste en premier lieu à régler le différend à l'amiable* (art. 15, al. 3). *Cela est, cependant, plus difficile quand les Etats sont en rupture...* *La rupture ne doit également se produire DANS LE DÉLAI DE 3 MOIS DE MORATOIRE DE GUERRE* (1).

(1) Il y a des auteurs, notamment M. Hoijer (*op. cit.*), qui admettent la rupture diplomatique pendant le délai moratoire de 3 mois.

Le but de ce moratoire est de rendre la guerre plus difficile encore et d'essayer par un dernier effort de l'éviter, lors même qu'elle serait admise en vertu de la procédure du pacte (voir précédemment nos explications sur le moratoire de 3 mois en question). La rupture aggraverait la tension des esprits et rendrait plus difficile la réconciliation, dont le devoir incombe à tous les membres, mais surtout au Conseil. Il découle de là, et sur ce point nous partageons l'avis de MM. Schuecking et Wehberg, que l'envoi de l'ultimatum (N. B. la rupture diplomatique), pouvant conduire ne serait-ce qu'indirectement à la guerre, est défendu AVANT que n'ait eu lieu la soumission du différend à la procédure pacifique, PENDANT SA DURÉE, comme aussi PENDANT LA DURÉE DU MORATORIUM DE 3 MOIS ».

C'est, en somme, la même solution à laquelle nous avons abouti à propos des représailles armées : de tels actes ne sont admis *ni avant ni pendant la procédure pacifique obligatoire* (et les deux périodes moratoires qu'elle implique). Après cela, la guerre elle-même étant permise dans certains cas, le pacte ne peut pas défendre les mesures moins violentes qu'elle, ni non plus la rupture des relations diplomatiques.

*
**

Il n'en est pas tout à fait de même quant à la question *des armements*. Les Etats sont-ils libres de les pour-

suivre *avant* et *pendant* la procédure pacifique obligatoire ? — Disons tout de suite notre opinion, sauf à en fournir plus tard les raisons : *avant la procédure, la question ne nous intéresse pas — elle dépend du régime de désarmement, prévu à l'art. 8 du pacte et qui est encore à organiser* (1) (peut-être serait-il alors défendu aux Etats de s'armer, mais à condition que la guerre elle-même fût abolie) ; *pendant la procédure pacifique* (telle qu'elle est organisée aujourd'hui — à la base d'un moratoire de guerre et non d'abolition de la guerre), *nous pensons catégoriquement que la poursuite des armements est permise.*

Il est intéressant, toutefois, de noter que *la poursuite des armements*, comme nous l'avons vu dans la partie historique de cette étude, *avait tendance à être défendue dans certains traités de moratoire de guerre*, traités du type Bryan (notamment ceux des Etats-Unis avec le Salvador, le Nicaragua, le Panama). Dans ces traités, les parties s'engageaient à *ne pas augmenter pendant la procédure pacifique prévue* LEURS FORCES MILITAIRES ET NAVALES. *Mais ces clauses n'entrèrent pas en vigueur, étant supprimées à la ratification des traités. En outre,*

(1) Nous avons vu déjà, dans l'introduction de notre étude, que le désarmement dépend de la perfection de la procédure pacifique. Il ne sera pas possible, tant que dure le système actuel, de *moratoire* de guerre, qui est trop imparfait pour assurer la sécurité.

elles étaient toujours émises avec la réserve : « *à moins que l'attitude d'une tierce puissance ne les y (les Etats) contraigne* ». Or, la réserve et la non ratification des clauses en question parle déjà assez contre leur opportunité.

Le pacte, dans son art. 12, est muet sur cette question. Ce silence, cependant, à notre avis, ne peut pas être interprété dans le sens que son esprit comprenne une obligation de renoncement aux armements pendant la procédure pacifique. Bien au contraire, *par son système de moratoire de guerre et non d'abolition de la guerre, qui admet un recours ultérieur aux armes (nous avons vu dans quels cas), le pacte semble répudier un tel pacifisme trop excessif*. Le désarmement est, en effet, prévu par son art. 8, or c'est, comme nous venons de le dire, une perspective, belle mais encore lointaine. Dès lors, *il serait illogique de défendre les armements, surtout aux Etats qui sont en conflit*, conflit soumis à une procédure, dont la fin n'est pas toujours suivie d'une décision (art. 15, al. 7), ni la décision elle-même munie de force juridiquement exécutoire (art. 13 et 15). Le pacte donc, pensons-nous, s'est bien gardé de charger ses membres *d'une obligation qui serait*, tout au moins, *irréalisable* dans les conditions actuelles, où la guerre les attend à la fin de la procédure pacifique non réussie.

Il y a, cependant, des auteurs qui pensent que le pacte

admet une telle obligation. M. Hoijer (*op. cit.*), par exemple, écrit à ce propos :

« L'art. 12, il est vrai, ne contient aucune disposition qui interdise en termes formels aux parties de poursuivre leurs armements en attendant la sentence arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil. *Il ne faudrait pourtant pas en conclure que, durant cette période, les parties peuvent TOUJOURS poursuivre librement le développement de leurs armements.* Si, conformément à l'art. 15, le différend a été porté devant le Conseil, celui-ci tient du pacte lui-même les pouvoirs nécessaires pour en assurer le règlement. Il a DONC qualité pour mettre un terme à des armements, qu'il estimerait de nature à compromettre dangereusement l'issue de ce règlement... le recours à la procédure arbitrale ou judiciaire implique pareillement obligation pour les parties de surseoir à la poursuite de leurs armements »...

Le raisonnement de M. Hoijer n'a rien d'erroné, si l'on admet que le Conseil de la S. D. N. a des pouvoirs plus larges que ceux qu'il a en vérité. Or, les pouvoirs du Conseil sont très stricts et très limités : « il s'efforce d'assurer le règlement du différend », il peut « réussir » ou « non » et cette dernière hypothèse est très minutieusement réglée par le pacte pour en conclure que le Conseil a tous « les pouvoirs nécessaires pour assurer le règlement » ; en un mot, on ne doit pas oublier que la guerre peut toujours sortir derrière le règlement

pacifique, prévu par le pacte (car le système est tel, qu'il ne l'exclut pas). Donc, le Conseil ne pourrait pas, n'aurait pas de titre à défendre la poursuite des armements. Mais la question n'est pas là ; la question est un peu déplacée par M. Hoijer : il ne s'agit pas de savoir si le Conseil peut ou non « proposer » aux Etats litigants, « de surseoir à la poursuite de leurs armements dans certains cas », mais si les Etats ont, en général, cette obligation pendant le cours de la procédure pacifique. A cette question, M. Hoijer répond à demi : il avoue que le pacte ne contient pas pareille disposition, mais, selon lui, il ne faut pas en déduire que les armements sont permis « toujours ». Il admet donc qu'on doit les permettre parfois, sauf si le Conseil ordonne le contraire.

M. Gonsiorowski (*op. cit.*) trouve, également comme nous, que « *l'art. 12 n'interdit pas aux membres de la S. D. N. d'augmenter leurs armements au cours de la procédure pacifique* ». Seulement, selon lui, « c'est une grave lacune »... Et il s'en console par le désarmement prévu à l'art 8 du pacte...

Nous ne pensons pas que c'est une « lacune » dans le pacte : nous avons vu qu'une telle solution s'impose par le système du pacte, système imparfait, admettant la guerre comme *ultima ratio*, système, par conséquent, où les armements seront nécessaires aux Etats.

Pour finir avec cette question, où nous sommes obli-

gés d'arriver à une conclusion, qui est peut-être peu rassurante au point de vue du pacifisme excessif, mais qui n'en est pas moins logique et conforme aux principes de la justice et du droit, citons aussi M. de Lapradelle (*op. cit.*, p. 81 et 82, « *Cours sur la S. D. N.* »).

« Le moratoire (il parle du moratoire dans le projet Philimore qui a servi de base au pacte et que nous avons examiné dans le chapitre précédent)... sera-t-il absolu ou relatif ? — *Absolu en ce sens qu'on ne pourra faire aucuns préparatifs militaires ?...* Il n'est pas indifférent de savoir *si l'on pourra, pendant la procédure, se préparer à la solution de force. Les intransigeants du pacifisme veulent interdire jusqu'à la préparation des hostilités. C'est trop demander...* C'est ce que constate le rapport Philimore (N. B. le rapport, qui accompagnait et expliquait le projet et qui est donc *une interprétation compétente pour le pacte*). Pendant le moratoire, *il n'y aura pas interdiction de préparer la guerre et de développer les armements*, car (le rapport donne ici une raison très juste) *il faut éviter à l'Etat le plus pacifique, celui qui n'a pas eu soin de tendre son activité militaire, qui n'a pas porté déjà, pendant que le conflit était en état de formation, ses armements au maximum, de lui porter un coup très grave, en lui interdisant pendant le moratoire de combler les insuffisances d'une préparation, qui ne sont dues qu'à son sentiment pacifique...*

« Dès lors, conclut M. de Lapradelle, c'est un but très désirable que de permettre à un Etat, non préparé de longtemps à la guerre, de profiter des derniers mois pour achever sa préparation. *On évite ainsi le STOCKAGE MILITAIRE.* Quand les Etats sont conduits à effectuer des armements de plus en plus coûteux, ils ont, à un moment, tendance à profiter de la supériorité acquise par cette intense préparation militaire et à réaliser ce qu'on appelle *le potentiel de guerre...* »

C'est l'idée essentielle du moratoire de guerre. Il est non seulement l'interdiction de la guerre au profit de la procédure pacifique, mais aussi, comme nous l'avons vu dans notre partie historique, *l'interdiction de la guerre de surprise* (l'idée romaine et l'idée moyenâgesque de « difidatio »). Or, *la guerre de surprise* est défendue avec l'intention de ne pas laisser les Etats sous la menace constante de la guerre et de ne pas les pousser par là au *stockage militaire* qui conduit à la guerre. L'idée, donc, est assez pacifiste : en permettant pendant le moratoire de guerre, l'armement, *on cherche pratiquement à le limiter au strict nécessaire pendant le temps de paix.*

CHAPITRE IV

LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL DE LA S. D. N. : L'AFFAIRE DE CORFOU ET LE DIFFÉREND GRÉCO-BULGARE DE 1925.

L'étude de la jurisprudence de la S. D. N. sur les conflits internationaux, depuis sa fondation jusqu'à nos jours, est une tâche énorme qui ne peut pas entrer dans les cadres restreints de notre étude. Tout ce que nous pouvons faire ici, c'est d'examiner *la jurisprudence du Conseil de la S. D. N. sur les conflits « susceptibles d'entraîner une rupture »*, qui, en vertu de l'art. 12 et de la règle de la citation unilatérale (art. 15, al. 1^{er}), aboutissent à *la procédure obligatoire devant le Conseil*. Les autres cas de conflits internationaux, subordonnés, notamment, à l'arbitrage ou au règlement de la Cour permanente de justice internationale n'étant pas, comme nous l'avons déjà vu, « susceptibles d'entraîner rupture », n'intéressent pas l'étude du moratoire de guerre.

D'autre part, nous nous bornerons seulement à la jurisprudence « *en matière de procédure* », excluant la jurisprudence quant au fond des affaires et aux règles de droit international applicables en l'espèce, ce qui, évidemment, est en dehors de notre tâche.

Mais la jurisprudence « en matière de procédure » ne peut être étudiée sans certaines notions indispensables,

notamment sur la compétence *ratione materiæ*, d'abord, *ratione personæ*, ensuite, et la *procédure*, enfin.

Nous nous sommes occupés déjà de la compétence *ratione materiæ* du Conseil, en examinant sa compétence générale, en vertu de l'art. 11 et sa compétence spéciale (les conflits susceptibles d'entraîner rupture), en vertu des art. 12-15 du Pacte (1). Nous devons seulement compléter ici cette étude, en notant que le Conseil partage cette compétence subsidiairement avec l'Assemblée — en vertu de l'art. 15, al. 9 et 10, et avec un organe spécial — la Conférence des Ambassadeurs — créée en vertu des traités de paix pour connaître l'exécution de certaines de leurs clauses, mais qui s'attribua, avec l'assentiment du Conseil, certaines affaires politiques, relevant de la compétence de ce dernier (2), notamment l'affaire de Corfou, dont nous reparlerons.

Quant à la compétence *ratione personæ*, en étudiant l'art. 17 et l'art. 11, nous avons vu la différence qui

(1) Nous avons vu aussi l'unique exception à cette compétence : l'alinéa 8 de l'article 15 qui prévoit la compétence de la juridiction nationale pour certains litiges, où le Conseil le jugera nécessaire.

(2) Voir pour plus de détails A. N. Mandelstam. — « La Conciliation Internationale d'après le Pacte et la Jurisprudence du Conseil de la S. D. N. ». Académie, Recueil des Cours, 1926, IV.

Voir aussi : Charles Rousseau. — « La Compétence de la S. D. N. ». Thèse, Paris, 1927.

existe entre *les Etats-membres* de la S. D. N. et *les Etats non membres*, notamment, en leurs droits de saisir le Conseil. Ces droits ne sont pas encore égalisés, mais on doit ou bien les considérer comme égaux à cet égard, ou bien estimer que le Conseil doit agir d'office dans certains cas, où aucun membre ou non membre ne l'a saisi.

Enfin, nous avons étudié longuement toutes les règles concernant le commencement et la fin de *la procédure pacifique* elle-même, *ainsi que la conduite que doivent observer les Etats pendant les délais moratoires*.

Il ne nous reste ici qu'à classifier les différends concrets, dont le Conseil s'est occupé pendant les dix ans d'existence de la S. D. N., et de les étudier au point de vue de toutes les règles énoncées jusqu'ici.

Mais le nombre des affaires passées par la juridiction obligatoire du Conseil étant déjà assez considérable, nous ne pouvons, faute de place, que nous contenter d'examiner les plus marquantes, notamment, selon nous : l'affaire de Corfou de 1923 et le différend gréco-bulgare de 1925 (1).

*
*
*

(1) Nous choisissons ces deux différends à cause de leur importance pour l'interprétation du pacte sur certaines questions, concernant le moratoire de guerre : la question des représailles armées, celle de *lis pendens*, etc. Le différend Gréco-Bulgare, d'autre part, est, selon l'opinion générale, une application exemplaire de l'article 12 du pacte par le Conseil.

L'affaire de Corfou entre l'Italie et la Grèce (1).
Origine du différend. La tâche de fixer les frontières de l'Albanie avec les Etats voisins ayant été confiée par la Conférence des Ambassadeurs à une Commission de délimitation interalliée, une délégation de cette Commission, composée d'officiers italiens, avait été chargée plus particulièrement de fixer le tracé de la frontière Gréco-Albanaise. C'est pour l'accomplissement de cette mission que le général Tellini, le major Corti et le lieutenant Bonnacini parcourraient en automobile, le 27 août 1923, un secteur du territoire grec voisin de la frontière albanaise, lorsqu'ils tombèrent dans une embuscade et furent massacrés, ainsi que leur chauffeur, également italien...

Deux jours après, le 29 août, le ministre d'Italie à Athènes remit au Gouvernement Hellénique une note demandant à la Grèce des satisfactions humiliantes, enquête, punition des coupables et indemnité.

Dans sa réponse, en date du 30 août, le Gouvernement Hellénique protesta contre certaines exigences

(1) Voir « L'Activité Politique », 1^{er} volume, édition de la S. D. N., Genève, 1925, p. 93 et suiv. Voir aussi : *Société des Nations*, Journal Officiel, novembre 1925. — *Strupp* : « L'Incident de Janina », R. G. D. I., 1924. — *Politis* : « Les représailles entre Etats membres de la S. D. N. », etc...

humiliantes de la note italienne, mais accepta de satisfaire à d'autres.

Cette attitude ne satisfaisant pas le gouvernement italien, celui-ci *fît occuper militairement, le 31 août 1923, l'île de Corfou*, en précisant toutefois que cette mesure devait avoir un *caractère purement temporaire* et constituer seulement *une prise de gage* pour assurer l'exécution des réparations, attendues de la Grèce.

Le même jour, *la Conférence des Ambassadeurs* se fondant sur le fait que les victimes de l'attentat étaient des agents mandatés par elle, *adressa une note au Gouvernement hellénique, demandant une enquête immédiate et se réservant le droit de fixer éventuellement les pénalités.*

Le lendemain, 1^{er} septembre, le Conseil de la S. D. N. fût saisi du différend par une lettre du représentant de la Grèce dans laquelle, après avoir rappelé les notes échangées par les deux gouvernements et insisté sur le caractère conciliant de l'attitude de la Grèce, *il demandait que la question fût soumise d'urgence au Conseil, en vertu des articles 12 et 15 du pacte de la S. D. N.* (N. B. le recours était très régulier). Le 3 septembre, le Gouvernement Hellénique répondit aussi à la note de la Conférence des Ambassadeurs, se déclarant prêt à instituer l'enquête et acceptant d'avance toute décision de la Conférence...

La solution diplomatique. — Dans la séance du

1^{er} septembre le Conseil entendit l'exposé du représentant de la Grèce à l'appui de la demande d'intervention formulée par son gouvernement... Ce dernier se déclarait disposé à se prêter à *toute forme d'arrangement* convenable, mais estimait toutefois qu'*il convenait tout d'abord de faire cesser la procédure coercitive engagée contre lui...* (Avec raisons, pensons-nous, puisque de telles mesures sont incompatibles avec la procédure pacifique).

Le représentant de l'Italie répondit par deux propositions. La première était d'examiner *jusqu'à quel point le Conseil de la S. D. N. pouvait intervenir dans une question dont était saisie au même moment la Conférence des Ambassadeurs et qui intéressait particulièrement la Conférence...* La deuxième tendait à l'ajournement de la séance du Conseil jusqu'à l'arrivée des instructions du gouvernement italien qu'on attendait (N. B. l'exception de *lis pendens* que l'Italie soulevait ici était non fondée : il n'y avait pas jusqu'à ce moment — le 1^{er} septembre — commun accord entre les deux parties litigantes pour accepter la compétence de la Conférence des Ambassadeurs ; la Grèce accepta cette compétence le 3 septembre).

Les représentants de l'Empire britannique et de la Suède se prononcèrent en faveur de la compétence du Conseil pour connaître d'un différend de ce genre. Le Conseil, cependant, ajourna la question, en exprimant

l'espoir que « les deux Etats intéressés ne se livreront d'ici là à *aucun acte de nature à aggraver la situation* ». *Mais aucune recommandation ne fut donnée pour faire cesser l'occupation de Corfou* (N. B. ce qui était un manque de devoir de la part du Conseil).

Le 4 septembre, malgré que la discussion demeurerait ajournée, la Grèce déclara qu'elle accepterait une commission internationale d'enquête, après avoir aussi accepté la compétence de la Conférence, comme nous l'avons vu. La discussion fut rouverte le jour suivant, le 5 septembre.

Le représentant de l'Italie expliqua alors que la mesure prise par son gouvernement — l'occupation de Corfou — *était PACIFIQUE et avait pour but de constituer une garantie (gage) pour assurer la réparation du dommage à lui causé. La Conférence des Ambassadeurs s'était régulièrement saisie de la question, étant donné qu'il s'agit dans le cas de ses organes ; la Grèce avait accepté sa compétence et, dès lors, toute délibération ou toute démarche de la S. D. N. serait hors de place.* (N. B. Maintenant, après que la Grèce avait accepté la compétence de la Conférence, c'était vrai, à condition qu'elle n'insisterait pas sur la compétence du Conseil). Ensuite, le représentant de l'Italie *contesta le fondement même de l'appel du Gouvernement hellénique à la S. D. N. Les art. 12 et 15 du pacte supposent un danger de guerre, qui n'existait point, l'Italie ayant solennelle-*

ment déclaré que les mesures prises par elle ne revêtaient aucun caractère d'hostilité, même la rupture des relations diplomatiques ne s'ensuivant pas. Et le gouvernement italien concluait en demandant le *dessaisissement du Conseil*. (N. B. Cette thèse de la légitimité des représailles était vraiment erronée : le maintien des relations diplomatiques est un devoir des Etats en litige, comme nous l'avons vu ; il n'était rien du caractère coercitif des représailles armées, que le pacte défend avant la procédure pacifique et surtout pendant sa durée).

Dans sa réponse, le représentant hellénique fit valoir les arguments justifiant l'appel de son gouvernement à la S. D. N. Selon lui, *la Grèce avait fait usage « d'un droit » et elle avait même « obéi à une obligation »*, car les art. 12 et 15 ne donnent pas seulement le droit de saisir la S. D. N., mais ils créent aussi l'obligation *de s'adresser à elle et de ne pas procéder à des actes de violence qui sont de nature à troubler l'ordre international...* Il développa ensuite *la question de l'incompatibilité des représailles armées avec le pacte*, qui souleva une vive controverse au sein du Conseil, pendant cette séance et les séances qui suivirent. Nous avons déjà assez éclairé cette question dans notre étude, mais nous estimons utile de donner certaines des opinions qui furent émises lors de sa discussion au Conseil (voir *J. O.*, novembre 1923).

Le délégué de la Grande-Bretagne, sir Robert Cecil, s'exprima ainsi :

« Il me semble très difficile à comprendre *comment* l'occupation d'une partie du territoire d'un autre Etat par des fortes armées et un bombardement qui a fait 15 victimes, sans compter les blessés, peuvent être considérés comme une mesure pacifique. Je n'arrive pas à comprendre EN QUOI DE TELLES MESURES SE DISTINGUENT D'UN ACTE DE GUERRE ? » Et le représentant de la Suède, M. Branting, fit la déclaration suivante :

« *L'occupation de Corfou, fait évidemment contraire aux principes du pacte, pourrait constituer un précédent dangereux. Tout acte qui n'est pas conforme aux obligations solennellement acceptées par les Etats, diminuera sensiblement les chances de la S. D. N de s'acquitter de sa grande tâche en face de CONFLITS FUTURS* »... M. Branting parlait comme un prophète : deux ans plus tard, la Grèce elle-même, comme nous allons tout de suite le voir, commettait envers un autre pays le même acte illégal, dont elle était pour le moment victime : elle avait un « précédent ».

Le Conseil lui-même s'abstint de toute qualification de l'occupation de Corfou et n'ordonna rien pour la faire cesser tant que dura le règlement de l'affaire, qui fût liquidée par la Conférence des Ambassadeurs. Le Conseil se contenta de délibérer pendant ce temps-là. L'impression fut et reste encore que, dans ce cas, le

Conseil abdiqua de ses pouvoirs et de son autorité par des considérations politiques, ne voulant pas, probablement, contrarier l'attitude et les thèses d'une grande Puissance comme l'Italie...

Le différend gréco-bulgare de 1925 (1). — « Un incident de frontière, écrit M. Mandelstam (2), se produisit, le 10 octobre 1925, entre les postes bulgares et grecs à Demir-Kapou (au Nord-Est de Salonique). Une fusillade entre les sentinelles prit bientôt, à la suite de l'arrivée de renforts des deux côtés, un caractère plus grave. Agissant probablement sous l'influence de la mort d'une sentinelle grecque et d'un officier grec, parti en parlementaire, et sur la foi de renseignements erronés, annonçant une attaque bulgare, l'Etat-Major grec déclencha une action en territoire bulgare dans la direction de Petritch (ville bulgare), action qui prit une assez grande envergure.

« Le gouvernement bulgare saisit, le 22 octobre, la Société des Nations, par application des art. 10 et 11 du pacte. Le président en exercice (M. Briand) convoqua immédiatement le Conseil en session extraordinaire. Mais, en présence d'un danger de guerre immédiat,

(1) Voir *L'Activité Politique*, 2^e volume, p. 54 et suiv. G. V. Saraïlieff. — « Le Conflit Gréco-Bulgare d'octobre 1925 et son règlement par la S. D. N. », Amsterdam, 1927 ; Journal Officiel novembre 1925, n^o 11, deuxième partie.

(2) Mandelstam. — *Op. cit.*, p. 576 et suiv.

M. Briand rappela par télégramme aux deux gouvernements « les obligations qui leur incombent comme membres de la S. D. N., leur engagement solennel, en vertu de l'art. 12, de ne pas recourir à la guerre et les graves conséquences qui, d'après le pacte, résulteraient de sa violation. » M. Briand exhorta en même temps « les deux gouvernements à donner sans aucun délai des instructions pour que, PENDANT L'EXAMEN DE LEUR LITIGE, non seulement aucune nouvelle opération militaire ne soit entreprise, mais que les troupes de chaque gouvernement soient immédiatement retirées derrière leurs frontières respectives »...

Il est très intéressant de noter ici la manière d'agir de M. Briand. Le Conseil est seulement convoqué, il ne s'est pas encore assemblé, mais son président *prend l'initiative* (initiative que le Conseil approuve ensuite) et *ordonne* des mesures aux Etats en litige. Il considère la situation — et à raison — comme *très grave, et, dans L'ESPRIT du pacte* (qui ne prévoit pas en détail les dispositions à prendre) *envoie son exhortation aux deux parties intéressées*. Sans entrer dans le fond de l'affaire (c'est l'art. 10 qu'invoque le gouvernement bulgare), *M. Briand considère, avec raison aussi, que c'est le MORATOIRE DE GUERRE QUI A, DANS L'OCCURRENCE, UNE IMPORTANCE PRIMORDIALE ET C'EST SUR LES CONSÉQUENCES DE SON INOBSERVATION QU'IL ATTIRE L'ATTENTION DES LITIGANTS*. L'art. 10 aura son importance pour les suites futures

du conflit : *si la Grèce persiste dans son agression non justifiée* — ce qui ressortira du fond de l'affaire — *les conséquences de la garantie mutuelle entreront en jeu* sous la forme d'une action collective de la Société, action militaire, sans doute. Ce qui importe pour le moment, *c'est d'arrêter les Etats intéressés sur la pente dangereuse de la voie des armes (qui peut les conduire loin), en leur rappelant l'obligation du moratoire de guerre, découlant de l'art. 12 (1). La manière d'agir est tout à fait logique et conforme à l'esprit et à la lettre du pacte.* Il n'y a qu'à la comparer à celle durant l'affaire de Corfou.

Le Conseil de la S. D. N. (Mandelstam, *op. cit.*) se réunit à la date du 26 octobre 1925, à Paris, en présence des représentants des deux gouvernements. Le représentant de la Grande-Bretagne démontra ainsi l'inadmissibilité de pareils incidents dans la S. D. N. :

« Des incidents tels que celui qui a nécessité notre

(1) Car il est toujours possible — ce qui ressortira du fond de l'affaire — que la mesure, entreprise par l'un des Etats, soit non pas une guerre d'agression, mais — comme dans l'affaire de Corfou — *une représaille armée*. Dans ce cas et les sanctions à appliquer et la manière d'agir du Conseil seront autres que dans le cas de l'article 10 : cessation de la mesure et, au cas de non-obéissance — application graduelle des sanctions de l'article 16, jusqu'aux mesures militaires, si le cas de l'article 10 intervient.

réunion actuelle ont parfois eu dans le passé de très sérieuses conséquences — alors qu'il n'existait pas de mécanisme du genre de celui qu'offre la Société pour régler pacifiquement ces incidents et pour assurer la justice aux deux parties ; mais, ce serait chose intolérable... CE SERAIT UN AFFRONT A LA CIVILISATION, *si, alors que les intéressés ont à leur disposition les rouages de la Société* et peuvent utiliser immédiatement les bons offices du Conseil — ainsi que le montre la présente réunion — CES INCIDENTS *devaient, à l'heure actuelle,* ABOUTIR A DES OPÉRATIONS MILITAIRES AU LIEU D'ÊTRE SOUMIS SANS DÉLAI, *en vue d'un règlement pacifique et amiable,* PAR LES ETATS INTÉRESSÉS AU CONSEIL, qui tiendra toujours compte aussi bien de l'honneur que de la sûreté et de la sécurité de leurs Nations » (voir *J. O.*, novembre 1925, p. 1699).

« Sur la proposition de M. Chamberlain, le Conseil vota le même jour une résolution très énergique, *approuvant « l'initiative privée », prise par son président* (N. B. il s'agit du télégramme de M. Briand) (1) et invitant « les représentants des deux Etats à lui faire

(1) La manière d'agir de M. Briand créa un heureux précédent pour les conflits, dont la S. D. N. s'occupa par la suite. On retrouve les mesures prises par lui dans certaines affaires récentes,

savoir, *dans les 24 heures*, que les gouvernements grec et bulgare ont donné l'ordre sans condition à leurs troupes de se retirer derrière leurs frontières nationales, et, dans les 60 heures, que toutes les troupes ont été retirées... toutes les hostilités ont pris fin »... Par la même résolution, le Conseil priait les gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie d'expédier des officiers dans la région où le conflit avait éclaté, pour rendre compte directement au Conseil de l'exécution des invitations adressées aux parties... (Résolution du Conseil du 26 octobre 1925, *J. O.*, novembre 1925, n° 11, p. 1699).

« *Cette action décisive et rapide du Conseil fut couronnée d'un plein succès.* Dès le 28 octobre, le Conseil peut « prendre acte avec une très grande satisfaction de ce que les gouvernements bulgare et hellénique ont bien voulu déférer à la première partie de son invitation, c'est-à-dire que des ordres ont été donnés en temps utile pour que les troupes soient ramenées dans les frontières de ces deux pays »...

« A la séance du 29 octobre, le Conseil reçut un télégramme des attachés militaires des trois Puissances (voir plus haut), l'informant que les commandants grec et bulgare s'étaient engagés à ne plus entreprendre aucun acte d'hostilité ; *bientôt après il prit connaissance de l'évacuation du territoire bulgare par les troupes*

grecques avant l'expiration du délai de 60 heures, qu'il avait ordonné » (J. O., nov. 1925, p. 1711).

Le danger de rupture ainsi écarté, le Conseil passa à sa deuxième tâche, *l'examen du différend et son règlement*, dont il s'acquitta avec le même succès. Mais nous ne traiterons pas ce point, qui n'intéresse pas notre sujet. Examinons plutôt les leçons juridiques qui se dégagent de la première phase du conflit, exposée jusqu'ici.

D'abord, quant aux *responsabilités* des parties litigantes, il est évident que *c'est la Grèce qui a encouru la responsabilité lourde de n'avoir pas conformé sa conduite à l'obligation qui ressort de l'art. 12, concernant le moratoire de guerre* : elle devait, au lieu d'entreprendre toute action militaire à propos de l'incident de frontière examiné, soumettre avant tout l'appréciation de ce fait à une procédure pacifique, voir même celle du Conseil de la S.D.N. Admettons (sans entrer dans le fond de l'affaire, où l'on trouvera le contraire), que c'est la Bulgarie qui avait provoqué l'incident en question ; cela aurait sans doute engagé sa responsabilité en général du point de vue du droit international et lui aurait imposé au moins l'indemnité respectueuse, mais la Bulgarie n'a pas de *responsabilité concernant les dispositions du pacte* (elle soumet immédiatement le différend au Conseil de la S. D. N. et n'entreprend aucune mesure coercitive). D'autre part, il faut se demander

si la Grèce n'encourt pas aussi dans l'espèce, avec l'invasion prouvée dans le territoire bulgare, une responsabilité en vertu de l'art. 10 (comme le prétendait le gouvernement bulgare dans sa requête). On doit avouer que, sur cette question DU FOND de l'affaire, on n'a pas de données, après l'intervention énergique et prompte du Conseil qui obligea la Grèce à corriger sa conduite. Nous l'avons dit déjà, cette responsabilité dépendrait des suites probables de l'action inopportune de la Grèce, qui, heureusement, n'eut pas de suites. Le gouvernement bulgare aurait mieux fait, selon nous, d'appuyer sa requête sur l'art. 12, en liaison avec l'art. 15, mais l'invocation d'autres articles que les articles respectifs n'infirme pas le recours, étant donnés LES FAITS sur lesquels on s'appuie.

Sur la manière d'agir du Conseil, nous avons déjà dit notre opinion ; notons que c'est l'opinion générale : on considère, et à raison, que le Conseil a agi en l'occurrence conformément à l'esprit et la lettre du pacte, ce qui a rétabli son autorité si éprouvée pendant l'arrangement de l'affaire de Corfou.

Pour finir avec les questions de procédure dans cette affaire, il est intéressant de mentionner ici *une tentative du gouvernement grec de dessaisir le Conseil par l'invocation d'un LIS PENDENS* (1)... Ce que l'Italie avait voulu

(1) Voir *Sarailieff*. — *Loc. cit.*, p. 76 et suiv.

faire à la Grèce pendant l'affaire de Corfou (en-dessaisissant le Conseil en faveur de la Conférence des Ambassadeurs) la Grèce a voulu le faire à la Bulgarie, cette fois-ci avec moins de fondement et sans aucun succès, d'ailleurs, (N. B. C'est l'influence des « précédents »).

Dans un télégramme à son représentant, que celui-ci communiqua au Conseil (le 27 octobre), le gouvernement grec prétendait *que le différend était déjà l'objet d'une MÉDIATION entre la Grèce et la Bulgarie de la part de la Roumanie*, ce qui impliquait le dessaisissement du Conseil. Le président du Conseil, M. Briand, remarqua, avec raison, *qu'il y avait déjà une décision du Conseil sur l'affaire* (celle du jour précédent, le 26, que nous avons déjà vue) — *avec laquelle la Grèce fera mieux de conformer sa conduite*. Mais à la séance le lendemain, 28 octobre, le représentant grec *fit de nouveau allusion à cette prétendue MÉDIATION roumaine*. Alors le représentant de la Bulgarie, M. Morloff, se vit obligé d'expliquer ce malentendu devant le Conseil.

En effet, la Bulgarie avait sollicité un certain moment l'intervention amicale, aussi bien de la Roumanie que d'autres Puissances, mais cela *avant que le Conseil eût été saisi de la question*. Et il ne s'agissait pas d'une MÉDIATION, mais de simples BONS OFFICES. La veille de son appel au Conseil, le gouvernement bulgare, par l'intermédiaire du Ministre de Roumanie à Sofia, *exprima*

sa reconnaissance au gouvernement roumain, TOUT EN RELEVANT, CEPENDANT, QUE, LA QUESTION ÉTANT REMISE ENTRE LES MAINS DU CONSEIL, LA BULGARIE NE POUVAIT PLUS NÉGOCIER DIRECTEMENT AVEC LA GRÈCE.

Les choses furent donc mises au point, *mais le fait* reste... Nous le passons sans commentaires.

Il est intéressant d'examiner aussi *les arguments* que la Grèce faisait valoir pour justifier la violation de l'art. 12 du pacte, commise par elle.

« Il est difficile, écrit M. Sarailieff (*op. cit.*, p. 110), de déduire des déclarations officielles grecques, imprécises et contradictoires, le fondement juridique, attribué par le gouvernement hellénique à l'action militaire, entreprise en territoire bulgare.

« Cependant, nous croyons distinguer dans les nombreux arguments, mis en avant par la Grèce, deux thèses différentes, qu'on pourrait formuler ainsi :

« 1. La Grèce n'a pas violé le pacte, *parce qu'elle a été attaquée* et a agi en vertu de son *droit de légitime défense*.

« 2. *L'agression bulgare* ayant portée atteinte à sa dignité nationale et menacé sa sécurité, *la Grèce a cru pouvoir prendre des MESURES DE COERCITION*, QUI, A SON AVIS, NE SONT PAS DÉFENDUES PAR LE PACTE »...

La première thèse peut être réfutée par l'examen *du fond* de l'affaire, dont nous nous sommes dispensés ici

de donner des détails. Notons, cependant, que les faits établis par l'enquête internationale prouvent le contraire, à savoir que c'est la Grèce et non la Bulgarie, qui commit une agression (1).

La deuxième thèse, étant donné qu'il ne s'agissait pas d'une légitime défense, est réfutable par la règle de *l'inadmissibilité des représailles armées dans la Société des Nations*, règle que nous avons déjà suffisamment expliquée. *Mais il y a dans cette thèse un point très... curieux, que nous tenons à faire ressortir :*

LE GOUVERNEMENT GREC MANQUE DE CONTINUITÉ DANS LES THÈSES QU'IL SOUTIENT... *Deux ans auparavant*, en 1923, dans l'affaire de Corfou, *il soutenait, comme nous l'avons vu, la thèse de l'incompatibilité des représailles armées avec le pacte de la S. D. N. ; le voilà cette fois-ci, en 1925, soutenant la thèse opposée, pour en justifier le crime commis contre un Etat plus faible que lui* (parce que désarmé en vertu des traités de paix). Il prenait cette fois-ci l'attitude que l'Italie, deux ans auparavant, tenait auprès de lui. Il veut profiter d'un « précédent »...

Nous voyons, de la sorte, se réaliser la prophétie de M. Branting, que nous avons citée à propos de l'affaire Corfou. M. Branting avait donc raison *d'attirer l'atten-*

(1) Voir dans ce sens l'ouvrage cité de M. Saraïlieff, où l'on trouve toute la dévolution de l'affaire.

tion de la Société des Nations sur le danger « des précédents de violation du pacte », qui restent sans réaction méritée de la part de cette Société. Heureusement, l'affaire bulgare créa UN PRÉCÉDENT qui aura une influence beaucoup plus favorable au respect du pacte. Espérons-le, au moins !

CONCLUSION

L'imperfection du système du moratoire de guerre. Les systèmes de renonciation à la guerre : Protocole de Genève, Pacte de Paris. COMMENT ORGANISER L'ABOLITION COMPLÈTE DE LA GUERRE.

Nous avons parcouru toute l'histoire du système du « moratoire de guerre », nous avons examiné sa portée juridique, nous l'avons vu même en œuvre. L'idée générale qui se dégage de cette étude ne peut être autre, nous semble-t-il, que celle-ci : *le système est bon comme un expédient, comme un « pis-aller », à des époques où le fléau de la guerre se ressent plus que jamais et où manque, en même temps, UNE ORGANISATION INTERNATIONALE POUR s'y opposer ; mais avec une telle organisation il est incompatible* (il contient trop d'imperfections, qui entravent la vie d'une véritable organisation sociale). Au moyen âge, il a servi, nous l'avons vu, comme un procédé efficace contre la guerre privée qui sévissait alors ; *mais, avec leur consolidation, les Etats modernes ont supprimé le droit de guerre privée définitivement, l'estimant inadmissible dans un Etat organisé. La Société des Etats ensuite, s'en est servi et s'en sert encore,*

mais puisqu'elle passe aussi — avec la Société des Nations — dans sa phase organique et constitutionnelle, il est grand temps — nous pensons — qu'elle révise déjà ses moyens de justice internationale et qu'elle banisse la guerre DÉFINITIVEMENT des relations de ses membres (1). Il n'est pas suffisant de retarder le recours à ce moyen barbare par le système ingénieux du moratoire de guerre. Car le moratoire de guerre ne fait que retarder la guerre en interdisant la voie des armes, avant le recours à la justice sociale ; une fois cette justice ayant rendu son verdict, on n'en assure pas toujours les conséquences et parfois on renvoie les Etats litigants dos à dos. La guerre est seulement ajournée, mais elle n'est pas toujours évitée : *le problème n'est pas résolu.*

Certes *les partisans de ce système pacifique objecteront* (ce que encore M. Bryan, un de ses auteurs, faisait valoir, en 1917, comme nous l'avons vu) *que, la procé-*

(1) Il est intéressant de citer dans ce sens l'opinion de M. Macdonald, le premier britannique, émise devant la dixième Assemblée de la S. D. N., à propos de la proposition britannique pour l'adaptation du Covenant au Pacte Briand-Kellog (voir « l'année de la S. D. N., 1928-1929 », Genève 1929, p. 90) :

« Je vous demanderai d'examiner la répercussion du pacte de renonciation à la guerre par rapport à certaines dispositions du Pacte de la S. D. N... Au moment où fût rédigé le Pacte de la Société, certaines clauses, certaines suppositions... et certaines idées, appartenaient déjà à un âge disparu... Il convient de rechercher... s'il ne serait pas possible de moderniser ce document déjà très ancien ».

dure pacifique et les délais moratoires une fois passés, les Etats ne seront plus disposés à la guerre, grâce à l'influence de L'OPINION PUBLIQUE, qui aurait pendant ce temps-là travaillé au profit de la paix. Mais cette hypothèse (quoique assez souvent réalisable), n'est pas une garantie que les choses se passeront toujours ainsi comme on l'escompte. Un ancien proverbe turc dit : « les comptes qu'on fait à la maison, ne correspondent pas toujours aux prix du marché ». Les exemples ne manquent pas... D'autre part, le système lui-même, comme nous l'avons vu, n'assurant pas le respect du droit et de la justice, implique la nécessité de la guerre après la procédure pacifique pour imposer la solution intervenue. Les deux problèmes sont liés : ou bien une justice sociale fortement organisée, ou bien la guerre pour se faire justice soi-même. Dès lors, il n'y a que la contrainte, la contrainte sociale organisée pour bannir la guerre et la remplacer par la justice sociale. Le moratoire de guerre est une solution hybride du problème et, par conséquent, un expédient comme système.

*
**

Or, quand on veut vraiment organiser la justice et la Société internationale — on ne peut (comme le préconisaient encore l'Abbé de Saint-Pierre et tant d'autres pacifistes, appelés à tort utopistes) qu'imiter l'organi-

sation de l'Etat. Certes, puisque l'Etat lui-même respecte l'individualité de ses sujets, on ne peut pas ne pas respecter la souveraineté des Etats particuliers : l'idée d'un « Empire Unique Universel » est morte, comme est morte aussi l'idée de l'autocratie dans l'Etat lui-même. Cependant, on ne peut pas, d'autre part, laisser cette souveraineté des Etats sans lui imposer des freins et des restrictions sensiblement pareils à ceux que l'Etat impose à l'individu, à savoir : des règles de droit conformes et des organes permanents de législation, de justice et de contrainte sociale. Telle était, en somme, comme nous l'avons vu, la conception dans le projet français de l'organisation de la Société des Nations. Où en est son organisation actuelle ? — Très près de la conception anglo-saxonne, conception individualiste, plutôt que sociale et qui n'admet d'autres limites à la souveraineté des Etats, que le moratoire de guerre, examiné par nous. En effet, la Société des Nations comporte aussi, d'apparence au moins, toutes les conditions nécessaires pour une vie sociale, énumérées plus haut : règles de droit et organes sociaux. Mais, si l'on regarde au fond des choses, ce ne sont que des apparences : ni le pacte, ni les organes de la Société, ne peuvent fonctionner dans la plénitude de son rôle, à cause de certaines infirmités organiques, dont la conception anglo-saxonne a su les doter. Nous avons déjà examiné ces infirmités organiques au

cours de notre étude. Examinons-les ici d'un autre point de vue, du point de vue de la SÉCURITÉ.

On sait que le but principal de l'Etat est d'assurer la sécurité des individus qui le composent contre toute atteinte provenant d'agissements arbitraires dans leur milieu ou même venant du dehors. *Le but principal d'une Société d'Etats doit être aussi le même : d'exclure l'arbitraire et d'assurer LA SÉCURITÉ de ses membres, c'est-à-dire de leur assurer la paix. Le problème de la sécurité est un vieux problème.* Avant l'organisation actuelle de la Société des Nations, dans la Société des Etats, (comme l'appelle M. de Lapradelle) ce but — la sécurité — existait depuis longtemps. Depuis longtemps on reconnaissait, comme un droit naturel au moins, le droit des Etats à la sécurité (1), à l'existence, c'est-à-dire à la conservation de leur intégrité territoriale et leur indépendance politique. *Divers systèmes d'assurer ce droit avaient été essayé, avant de venir au système actuel de la S. D. N. Nous nous bornerons à les mentionner seulement ici : les diverses alliances entre les Etats ; le système de l'équilibre, tendant à arrêter l'impérialisme de certaines Puissances ; la garantie collective pour l'intégrité de cer-*

(1) Voir à ce sujet les idées de M. de Lapradelle dans son Cours sur la Société des Nations, (*op. cit.*, p. 181 et suiv.).

tains Etats, dont les territoires étaient trop convoités (la Turquie, par exemple); enfin, *la neutralité, dite permanente* pour la sauvegarde de certains Etats faibles, mais qui avaient une position stratégique. *Mais aucun de ces systèmes n'a été suivi sincèrement, ni respecté complètement.* La dernière guerre nous donna le dernier exemple de violation de neutralité (celle de la Belgique). *Dès lors le problème de la sécurité devait être posé aussi devant la Société des Nations. Comment l'a-t-elle résolu ?*

Nous avons vu que l'économie générale du pacte est basée, dans ses grandes lignes, quant à la sécurité et la paix, sur les trois postulats suivants : *limitation des armements* des Etats membres de la S. D. N. (l'art. 8 du Pacte) ; *garantie mutuelle* de l'indépendance et l'intégrité entre ces Etats (l'art. 10 du pacte) ; et, enfin, *procédure pacifique pour les conflits internationaux* (art. 11 à 16), *qui est obligatoire avant tout recours aux armes — ce qui n'est, comme nous l'avons vu, qu'un moratoire de guerre, en somme, et non pas la renonciation complète à la guerre.* La guerre pouvant résulter de l'imperfectibilité de la procédure pacifique, la garantie mutuelle, n'étant pas assurée suffisamment (parce qu'elle dépend de l'état de la procédure pacifique), *la limitation des armements* (qui a été maintes fois sujet à des délibérations internationales) *ne paraît pas encore possible aux Etats. — Donc,*

on peut dire, *la sécurité en général est loin d'être assurée par le pacte.*

Voyons de plus près ce qui manque.

Commençons par la procédure pacifique qui est à la base de tout l'édifice. Nous avons constaté ici deux défauts principaux : d'une part, *la règle de l'unanimité* pour les décisions du Conseil sur les litiges, règle qui laisse dans certains cas (assez fréquents) certains litiges sans décision (art. 15, al. 7 pour *les décisions non unanimes* du Conseil) ; d'autre part, *le manque de sanctions juridiques efficaces pour assurer les décisions intervenues* — (on sait que pour les sentences arbitrales ou judiciaires l'exécution doit être assurée par décision *unanime* du Conseil, ce qui n'est pas toujours réalisable ; et quant aux rapports du Conseil, on sait que l'exécution n'est même pas prévue). *En un mot, C'EST LA RÈGLE ANARCHIQUE DE L'UNANIMITÉ, qui entrave le fonctionnement de la procédure pacifique.* Il n'y a que *le moratoire de guerre* qui ne souffre pas complètement de l'emprise de cette règle, quant aux sanctions qu'il comporte — l'art. 16. (Mais là aussi, au moins pour les sanctions militaires, *l'unanimité* du Conseil est de rigueur). A un tel système imparfait, qu'est le moratoire de guerre, cette règle de l'unanimité correspond bien, parce qu'on peut toujours espérer obtenir l'unanimité pour sanctionner une obligation si minime et cette obligation sera, d'autre part, ordinaire-

ment suivie. Mais si l'on veut passer à un autre système, comme le *système de renonciation complète à la guerre*, exigeant un beaucoup plus grand sacrifice de la part des Etats, il faudra s'en débarrasser. « *Il n'y a pas*, comme le dit M. Gralinski (*op. cit.*, p. 252), en ce qui concerne le règlement pacifique, *de progrès possible, si cette prescription n'est pas changée*. Elle peut l'être ou bien par le principe de *la majorité*, ou par *la création d'un système procédural, soumettant les litiges*, qui, faute de l'unanimité, ne peuvent être résolus par le Conseil, à *un autre organe*, ayant compétence pour prononcer la solution définitive. *De même, il est indispensable que la S. D. N. garantisse aussi l'exécution des arrêts et des sentences* ».

Si l'on passe maintenant à *la garantie mutuelle*, on voit qu'elle souffre du même défaut que la procédure pacifique. *C'est aussi à l'unanimité que le Conseil doit « aviser aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation »*. En tout cas, cependant, *la garantie mutuelle dépend du moins du perfectionnement de la procédure pacifique* : si le recours à la guerre est fermé par une procédure pacifique parfaite, la garantie mutuelle devient inutile, parce qu'on n'aura contre quoi se garantir. Comme l'explique M. de Lapradelle dans son cours : « Sans doute si la majorité au lieu de l'unanimité était exigée (pour les décisions du Conseil sur les différends et sur l'exécution), l'article 10 (la garantie

mutuelle) pourrait être rendue inutile par les art. 12 et 15, *puisque'il n'y aurait jamais de guerre*. Mais, puisque l'art. 12 et l'art. 15, al. 7, combinés, permettent l'existence de la guerre s'il n'y a pas décision du Conseil à l'unanimité, l'art. 10 devient nécessaire (1). Or, ajoutons-nous, si la garantie mutuelle est nécessaire dans l'état actuel de la procédure pacifique et si, d'autre part, elle dépend du perfectionnement de cette procédure, *il n'y a que deux solutions : ou bien renforcer la garantie mutuelle* (ce qui a été essayé, mais a rencontré l'opposition des pays anglo-saxons), *ou bien* (ce qu'on cherche encore) *perfectionner la procédure pacifique* pour rendre la garantie mutuelle, sinon inutile, du moins mieux assurée.

Quant à la limitation des armements, elle dépend, comme nous l'avons vu, pleinement de la sécurité, assurée par la garantie mutuelle et la procédure paci-

(1) *M. de Lapradelle (op. cit.)* explique aussi d'une autre manière la nécessité de perfectionner la procédure du Conseil sur ce point. Il sort du terme « agression » dans l'article 10. En cherchant la définition de l'« agression » ou plutôt de l'« agresseur », il s'arrête à la formule du professeur américain M. Schotwell, qui servit de fondement au célèbre protocole de Genève : « l'agresseur est celui qui refuse l'arbitrage » (la procédure pacifique en général). Or, dans le pacte, selon l'article 15, alinéa 7, existe l'hypothèse où la procédure pacifique, se refuse d'elle-même en quelque sorte aux parties. Dès lors, on peut être « agresseur », sans avoir refusé l'arbitrage.

fique. Citons, pour en finir, M. de Lapradelle (*op. cit.*), qui en parlant du progrès insignifiant en cette matière des Conférences de la Haye, dit :

« Il faut se rendre compte qu'en 1907 les pacifistes ne se sont pas trompés. Ils avaient conclu que *la limitation des armements était pour l'instant irréalisable...* En Amérique, notamment, ils avaient eu très clairement cette vue que *ce qu'il fallait, c'était de chercher la paix moins par la limitation des armements, que par le développement de L'ARBITRAGE*. Un proverbe américain fut alors rappelé, infiniment juste : « au passage d'un gué, ce qu'il faut faire, c'est fouetter non pas le cheval faible, mais le cheval fort »... Or, le « cheval fort » *c'est l'arbitrage.* »

Voilà donc ce qu'est *le défaut de la procédure pacifique* obligatoire du pacte : *c'est la règle anarchique de l'unanimité*, à laquelle on doit ou bien substituer la règle de la majorité, ou bien suppléer par d'autres moyens. Voilà aussi comment *le problème de la sécurité* dans le pacte *est subordonné*, quant à sa résolution, à *l'arbitrage...* *l'arbitrage* dans le sens de tout règlement pacifique. *Tel ce problème fut posé par la France à la V^e Assemblée de la S. D. N., par M. Herriot, qui le formula dans cette célèbre trilogie devenue depuis lors classique : « désarmement, mais avant tout, sécurité et arbitrage », — tel il aboutit au Protocole de Genève, Sans entrer dans les détails de l'évolution,*

commencée encore par le projet français qui ne réussit pas à s'imposer à l'élaboration du pacte, évolution qui est encore en train de se poursuivre, nous allons examiner maintenant en grandes lignes le protocole en question qui représente *la conception européenne de la Société des Nations*, exprimée ainsi en deux mots : *procédure pacifique parfaite, renoncement à la guerre, complet...* Elle s'oppose, comme on le voit, à la *conception anglo-saxonne d'un moratoire de guerre qui n'assure pas la sécurité*.

*
**

Pour étudier le protocole de Genève, il faut commencer par l'interdiction de la guerre individuelle — « la guerre d'agression », comme ce protocole (en sortant des termes de l'art. 10 du pacte) l'appelle. Nous avons vu que le système du pacte de la S. D. N. permet la guerre individuelle principalement dans deux cas : manque de décision unanime sur le conflit (art. 15, al. 7) et pour suppléer à l'insuffisance de l'exécution internationale des décisions survenues (art. 15, al. 6 et même art. 13, al. 4), — cas que nous avons qualifié comme « *imperfection de la procédure pacifique* ».

Selon M. Djourovitch (1), dont nous empruntons

(1) Djourovitch. — « Le Protocole de Genève », Paris, Jouve, 1928, p. 93 et suiv.).

l'exposé qui suit sur le protocole de Genève, « *le droit des membres de la S. D. N. de faire la guerre de LEUR PROPRE INITIATIVE est aboli par l'art. 2 du protocole* ».

« Aux termes de cet article, toute guerre entreprise sur une initiative privée, est *une guerre d'agression interdite... Le protocole permet à ses signataires la guerre : 1° en cas de légitime défense et 2° quand « ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la S. D. N. »*. La résistance à des actes d'agression ne constitue point une dérogation à la règle générale : ... la victime de l'agression, en se défendant par ses propres moyens, défend en même temps la communauté... Dans le cas où les signataires du protocole agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la S. D. N., il n'y a non plus aucune dérogation à la règle... car l'emploi de la force ici *n'est pas le résultat d'initiative privée, mais la conséquence d'une décision, soit du Conseil, soit de l'Assemblée* ». (N. B. Pour nous ces deux cas ne sont pas des cas de guerre, à proprement parler: l'un est *la légitime défense*, permise dans chaque Société, l'autre *la contrainte sociale*, indispensable à toute organisation politique. Or, en défendant la guerre individuelle, on défend la guerre tout court).

« Il est évident que *l'abolition du droit de guerre, aussi absolue que la prévoit le protocole, ne peut se concevoir sans un système de règlement pacifique de TOUS LES DIFFÉRENDS... Ce système indispensable, le*

protocole l'a organisé d'une façon vraiment ingénieuse. Pour les différends, susceptibles d'une solution juridique, il étend la compétence de la Cour permanente de justice internationale ; pour les conflits politiques, il complète le mécanisme de l'art. 15 du pacte...

(L'art. 3 du protocole rend *obligatoire* la compétence facultative qu'a la Cour permanente de justice internationale sur les conflits d'ordre juridique, énumérés à l'art. 13, al. 2 du pacte. D'autre part, pour tous les autres conflits qui sont soumis au Conseil, *le Protocole comble la lacune de l'art. 15, al. 7, en prévoyant*, par un système compliqué, où la règle de l'unanimité pour les décisions subsiste, *l'arbitrage obligatoire*).

« Les solutions, auxquelles aboutit la procédure pacifique de règlement des différends, *s'imposent aux parties avec force obligatoire*. (N. B. ici le protocole comble l'autre lacune du pacte, signalée par nous — l'exécution des décisions). *Dans le cas où elles manqueraient à leurs engagements, le protocole prévoit des mesures...* Si la résistance est passive (N. B. sans recours à la guerre), le protocole laisse toute liberté au Conseil de choisir les moyens appropriés... *si, par contre, la résistance est militaire, la partie est déclarée « agresseur »* (N. B. comme elle l'est aussi dans le cas de l'art. 10 du pacte). *Cette attitude entraîne l'application des sanctions...* (Les sanctions prévues sont celles de l'art. 16 du pacte, avec un renforcement de l'obliga-

tion pour les membres de collaborer aux sanctions militaires).

Le problème de la garantie mutuelle (l'art. 10 du pacte) est résolu, enfin, dans le protocole, *par l'assimilation de « l'agression », envisagée dans cet article, avec « l'agression » — ressortissant du point de la procédure pacifique. Les sanctions de l'art. 16 s'appliquent à l'agression ainsi définie.* Le protocole, d'ailleurs, donne toute une série de présomptions qui peuvent servir pour bien définir lequel des Etats litigants est *l'agresseur.*

Tel est, en grandes lignes, le célèbre Protocole de Genève, qui, il faut le dire, n'est pas sans défauts (qu'un examen détaillé peut relever), mais qui en somme, théoriquement au moins, exclut la guerre individuelle et assure la justice internationale. Ce n'est plus, comme dans le pacte, le moratoire de guerre, (« certaines obligations de ne pas recourir à la guerre »), *mais c'est l'obligation de ne jamais recourir à la guerre* (sauf dans les cas de légitime défense et d'exécution internationale, cas qui ne sont pas de « guerre », à proprement parler).

Il faut regretter que ce protocole ait échoué, parce que, comme on le verra tout de suite, on est obligé de revenir à lui.

Le même système (1) de renonciation complète à la guerre (excepté la guerre pour la légitime défense et l'exécution internationale), *système d'interdiction de la guerre individuelle, représente le pacte Briand-Kellogg, signé à Paris le 27 août 1928* et qui est déjà accepté par presque tous les Etats du monde.

Le texte de ce pacte porte (2) :

« Art. 1. Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement... qu'Elles *condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale.*

« Art. 2. Les H. P.C. reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent

(1) Nous n'allons pas nous occuper ici des suites du protocole de Genève (qui n'entra pas en vigueur à cause de l'opposition de la Grande-Bretagne) : *les accords de Locarno* (système de garantie mutuelle entre certains Etats), *et l'acte général de l'arbitrage*, qui, avec la *clause facultative de la Cour permanente de justice internationale*, tendent à restituer le protocole échoué. Ils sont du même système.

(2) A. Lysen. — « Documents concernant le traité multilatéral contre la guerre, signé à Paris le 27 août 1928 », Leyde, Société d'éditions A.-W. Sijthoff, 1928. Voir aussi : Baron Descamps, « Le Droit International Nouveau », R. D. I. L. C., n° 2, 1929 ; Erich, « Le Caractère Juridique du Pacte de Paris », R. D. I. Sc. dipl. politique, Genève, n° 1, 1928 ; Schotwell, « Le Pacte de Paris », Paris, Firmin-Didot, 1930.

être, qui pourront surgir entre Elles, ne devra jamais être recherché que par les moyens pacifiques.

« Art. 3 (On déclare que le traité est ouvert pour l'adhésion à toutes les autres Puissances du monde) »...

Ce pacte, comme on le voit, énonce deux obligations principales, concernant l'interdiction de la guerre : il interdit, d'une part, « le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux » (dont la solution, selon son art. 2, ne devra jamais être recherchée que par des moyens pacifiques) ; d'autre part, les Etats adhérents renoncent à la guerre « en tant qu'instrument de politique nationale ». *En somme, c'est le même système de renonciation à la guerre individuelle, que le protocole de Genève*, la guerre individuelle, étant ou bien moyen de se faire justice soi-même, en ignorant les procédés pacifiques, ou bien instrument de politique nationale — la guerre de conquête flétrie par l'art. 10 du pacte de la S. D. N. *La différence entre le pacte de Paris et le protocole de Genève n'est pas dans les principes*, proclamés comme obligations — ces principes sont les mêmes (1). *Elle est ailleurs, dans*

(1) Il est intéressant de constater que les réserves que comporte l'interdiction de la guerre sont les mêmes que comportait le Protocole de Genève : la défense légitime et l'exécution des obligations internationales. La note du gouvernement des Etats-Unis du 23 juin 1928 déclare que « chaque nation est libre à tout moment... de décider si

l'organisation des obligations : tandis que le protocole de Genève prévoit toutes les conséquences possibles des obligations en question et organise leur exécution minutieusement, le pacte de Paris se borne à énoncer seulement ces obligations, en laissant leur organisation à la bonne volonté des Etats adhérents. Pourquoi cette lacune ? — Nous pensons que c'est par respect des obligations internationales existant déjà dans cette matière. Le pacte de Paris est un système universel, réunissant à ce moment presque tous les Etats du monde. Or, ces Etats sont, selon leur système de sécurité en vigueur, de trois catégories : d'abord, les membres de la « Société des Nations », qui ont leur pacte, contenant le système du moratoire de guerre, qui est encore loin de la renonciation à la guerre individuelle ; ensuite, les Etats de l'Union Panaméricaine, qui ont le même système de moratoire de guerre, sans avoir les mêmes organes de son application que la S. D. N. ; enfin, les Etats hors de la S. D. N. et de l'Union Panaméricaine, qui n'ont aucun système concernant la guerre, mais qui ont adhéré au Pacte de Paris. Tous ces systèmes sont à réformer et à organiser, en conformité avec le

les circonstances exigent ou non qu'elle recourt à une guerre de légitime défense »... La note française du 14 juillet 1928 fait réserve du recours à la guerre pour l'exécution des obligations internationales, résultant du Pacte de la S. D. N. ou d'autres engagements internationaux.

Pacte de Paris, ce qui est l'œuvre, évidemment, de la Société des Nations et de l'Union Panaméricaine. Voilà pourquoi le Pacte de Paris ne pouvait qu'énoncer les nouveaux principes, laissant leur organisation à qui de droit.

D'ailleurs, cette partie du problème — *l'organisation du principe d'abolition de la guerre* — est déjà sur le chantier, quant à la Société des Nations. La Grande-Bretagne, à la X^e Assemblée de la S. D. N. 1929, a pris l'initiative d'une adaptation du Pacte de Paris au Pacte de la S. D. N. (1). M. Henderson, son Ministre des Affaires Etrangères, au nom de la délégation britannique (à laquelle s'allièrent, d'ailleurs, les délégations de Belgique, de Chili, de Danemark, de la France et de l'Italie), déposa une proposition d'un examen du pacte dans le sens indiqué, ainsi qu'un projet britannique d'amendement des art. 12 à 16 du pacte. L'Assemblée décida la constitution d'un Comité spécial pour examiner la proposition et élaborer un projet, après consultation de tous les membres de la S. D. N. Le Comité en question fut nommé par le Conseil et, au mois de mars 1930, élaborait le projet demandé (2). Nous ne pou-

(1) Voir « L'Année de la Société des Nations », édition de la S. D. N., Genève, 1929, p. 90.

(2) Voir J. O. 15 mars 1930. — « Rapport du Comité nommé par le Conseil de la S. D. N. le 15 janvier 1930 en exécution de la résolution de l'assemblée du 24 septembre 1929 ».

vons pas faire l'examen détaillé de ce projet, dont la S. D. N. aura à s'occuper bientôt (1), mais nous devons mentionner ici qu'il ne nous paraît pas résoudre le problème posé.

Ce projet pour l'adaptation du Pacte de la S. D. N. au Pacte de Paris se pose pour but non seulement d'introduire la prohibition totale de la guerre individuelle dans le Covenant, pour en remplacer le moratoire de guerre, mais aussi d'organiser le fonctionnement du principe énoncé par des amendements appropriés aux articles respectifs. Or, ce but, qui était bien posé, n'a pas pu être atteint. On laisse l'exécution des décisions sur les conflits sensiblement dans le même état, dans lequel elle est actuellement. D'autre part, on défend la guerre dans les cas où elle est permise aujourd'hui, c'est-à-dire aussi dans le cas où elle peut servir pour imposer le respect de la décision sur un conflit. Dès lors, si ce projet est adopté, comment fera-t-on respecter la justice internationale ? — On sait que l'exécution internationale est insuffisante... La solution du problème, telle qu'elle est donnée par ce projet, est une solution encore plus HYBRIDE que le moratoire de guerre même. Il est préférable, selon nous, de rester plutôt

(1) Il entraînait dans l'ordre du jour de la XI^e assemblée, mais fut ajourné.

avec le vieux système insuffisant du pacte — le moratoire de guerre qui, lui, au moins permettait la guerre dans ce cas, que de se laisser endormir par des principes de haute portée, mais dont l'organisation est encore plus imparfaite que ce qu'on a.

Et — si l'on veut vraiment progresser — *il n'y a qu'une seule voie — celle, tracée par le protocole de Genève.* Si l'on veut absolument défendre la guerre individuelle, il faut organiser la guerre collective, la guerre de contrainte sociale. Si l'on désire sincèrement le désarmement, il faut organiser la sécurité par l'arbitrage, par la solution pacifique obligatoire de tous les conflits internationaux. Autrement, on tournera dans un cercle vicieux.

VU

et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

VU

Le Président,

A. DE LAPRADELLE.

VU

Le Doyen de la Faculté,

H. BERTHÉLEMY,

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	7
INTRODUCTION : Notions générales de droit international public. Les deux conceptions d'organisation politique et pacifique de la Société des Nations. L'économie générale du Pacte de la S. D. N. et l'importance du « moratoire de guerre » dans cette économie	9

I^{re} PARTIE

L'HISTOIRE DU « MORATOIRE DE GUERRE ».

CHAPITRE I. — L'idée du « moratoire de guerre ». Certaines institutions analogues dans l'antiquité et le moyen âge	35
CHAPITRE II. — Le « moratoire de guerre » en Amérique au XIX ^e siècle. Bolivar et ses prédécesseurs européens	47
CHAPITRE III. — Le « moratoire de guerre » en Europe avant et après les Conférences de La Haye ..	65

II^e PARTIE

L'ANALYSE JURIDIQUE DU « MORATOIRE DE GUERRE ».

CHAPITRE I. — L'élaboration du Pacte. Les textes sur le « moratoire de guerre » ; son système général ; ses sanctions ; son application en dehors de la Société des Nations	103
---	-----

CHAPITRE II. — Le commencement et la fin de la procédure pacifique obligatoire ; cas dans lesquels le Pacte admet la guerre individuelle. Les deux périodes du « moratoire de guerre »	129
CHAPITRE III. — La conduite des Etats litigants pendant le « moratoire de guerre »	157
CHAPITRE IV. — La Jurisprudence du Conseil de la S. D. N. — L'affaire de Corfou et le différend Gréco-Bulgare de 1925	175
CONCLUSION. — L'imperfection du système du « moratoire de guerre ». Les systèmes de renonciation à la guerre : Protocole de Genève, Pacte de Paris. Comment organiser l'abolition complète de la guerre	195

BIBLIOGRAPHIE

Alvarez. — « Rapport adressé à l'Institut de droit international concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N. », Paris, Presses Universitaires, 1922 ; « La réforme du Pacte de la S. D. N. sur des bases continentales et régionales ». — Rapport à la V^e session de l'Union Juridique Internationale », Paris, Pedone, 1912.

Bourgeois L. — « Pour la Société des Nations », Paris, 1910 ; « Le Pacte de 1919 et la S. D. N. », Paris, Fasquelle, 1919 ; « L'Œuvre de la Société des Nations », Paris, Payot, 1923.

Bonnard L.-C. — « Essai sur la conception d'une Société des Nations avant le XX^e siècle », thèse, Paris, 1921.

Basdevant. — « Traités et conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères », t. I, édition du Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 1918.

Brissaud J. — « Manuel d'histoire du droit français », Paris, 1899.

Buttler N.-M. — « Les Etats-Unis de l'Amérique », Paris, 1925.

Bluntschli. — « Le droit international codifié », III^e édition, traduction Lardy, Paris, Guillaumin, 1881.

Brown Ph.-M. — « La conciliation internationale », Paris, 1925.

Djourovitch. — « Le Protocole de Genève », Paris, Jouve, 1928.

Duplessix E. — « La loi des Nations. Projet d'institution d'une autorité internationale », Paris, Sirey, 1906.

Fauchille. — « Traité de droit international public », Paris, Rousseau, 1926.

Fleisscher A. — « L'analyse juridique du Pacte de la Société des Nations », thèse, Paris, 1922.

Field D.-D. — « Projet d'un code international », Paris, 1881.

Gonsiagowski. — « Société des Nations et problème de la paix », Paris, Rousseau, 1927.

Gralinski. — « Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la S. D. N. », Paris, Pedone, 1925.

Hoijer O. — « Le Pacte de la Société des Nations. Commentaire théorique et pratique », Paris, Spes, 1926 ;
« La solution pacifique des litiges internationaux », Paris, Spes, 1925.

Komarniski T. — « La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la S. D. N. », thèse, Paris, 1923.

Leroy M. — « L'Ere Wilson. La Société des Nations », Paris, 1917.

Lauter (F. de). — « Le droit international public positif », Oxford, 1920.

Lange. — « Histoire de l'internationalisme », Paris, Alcan, 1929.

Lysen A. — « Documents concernant le traité multilatéral contre la guerre », Leyde, 1928, édition Sijthoff.

Larnaude. — « La Société des Nations, conférences aux officiers », Paris, Sirey, 1921.

Martens (F. de). — « Traité de droit international », Paris, 1887.

Pradier-Fodéré. — « Traité de droit international public ».

Redslob. — « Théorie de la Société des Nations », Paris, Rousseau, 1927.

Ray J. — « Commentaire du Pacte de la S. D. N. », Tokio, 1921.

Roussecia Charles. — « La compétence de la S. D. N. dans le règlement des conflits internationaux », thèse, Paris, 1927.

Sémichon E. — « La paix et la trêve de Dieu », Paris, 1857.

Schotwell. — « Le Pacte de Paris », Paris, Firmin-Didot, 1930.

Scelle G. — « Le Pacte de la S. D. N. et sa liaison avec le traité de paix », Paris, Sirey, 1919.

Scott I.-B. — « Rapports faits aux conférences de La Haye de 1899 et 1907 » ; « Les Conventions et les Déclarations de La Haye de 1899 et 1907 ».

Sarailieff. — « Le Conflit gréco-bulgare d'octobre 1925 », Amsterdam, 1927.

Tchéou-Wei. — « Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale », Paris, Crès et Cie, 1917.

Wheaton. — « Histoire des progrès du Droit des Gens », Leipzig, 1865.

Westlake. — « Traité de droit international », traduction A.-G. de Lapradelle, Oxford, 1924.

Urrutia. — « Le continent américain et le droit international », Paris, 1928.

COURS, RECUEILS ET REVUES.

Gidel. — Cours sur « Les Déclarations des Droits ». — Université de Paris, 1928-1929.

Lapradelle (A.-G. de) — Cours sur la « Société des Nations », — Université de Paris, 1928-1929.

« *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations* ». —
— Münch, Copenhague, 1923, t. I et II.

Recueils des Cours de l'Académie de Droit International
pour les années 1925 et 1926.

« *Conférence Internationale de la Paix* », La Haye, 1899
et 1907. — Edition du Ministère Français des Affaires
Etrangères.

Union Interparlementaire. — « Résolutions et Confé-
rences », Conférence de Londres, 1906.

« *Annuaire de l'Institut de Droit International* », édition
abrégée, Paris, Pedone, 1928, pour les années 1897-
1904 et 1906-1911.

Journal Officiel de la S. D. N. — Novembre 1923 ; no-
vembre 1925 ; mars 1930.

R. D. I. L. C. — 1924, *R. G. D. I.* — 1899*et 1924



